

TECHNISCHE UNIVERSITÄT DRESDEN
Fakultät Wirtschaftswissenschaften

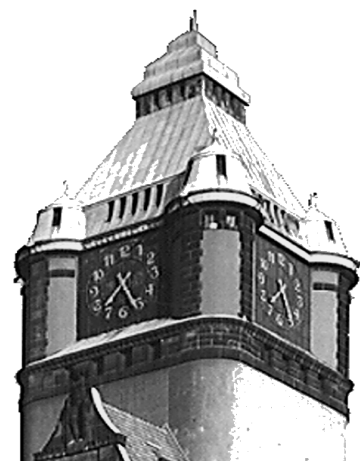
Dresdner Beiträge zur
Betriebswirtschaftslehre

Nr. 40/00

**Aufgaben- und Organisationsstruktur
der Umweltpolitik in der
Bundesrepublik Deutschland**

Edeltraud Günther und Maja Krebs

Herausgeber:
Die Professoren der
Fachgruppe Betriebswirtschaftslehre
ISSN 0945-4810



Prof. Dr. Edeltraud Günther
Dipl.-Kffr. Maja Krebs

Technische Universität Dresden
Fakultät Wirtschaftswissenschaften
Professur für Betriebswirtschaftslehre,
insbesondere Betriebliche Umweltökonomie
01062 Dresden

Telefon: (0351) 463-3 4313

Telefax: (0351) 463-3 7764

E-Mail: bu@mailbox.tu-dresden.de

<http://www.tu-dresden.de/wwbw/bu/>

Parallel als wissenschaftliches elektronisches Dokument veröffentlicht auf dem
Hochschulschriftenserver der Sächsischen Landesbibliothek – Staats- und Univer-
sitätsbibliothek Dresden (SLUB) unter:

[http://hsss.slub-dresden.de/hsss/servlet/hsss.urlmapping.MappingServlet?id= 1004079063625-2687](http://hsss.slub-dresden.de/hsss/servlet/hsss.urlmapping.MappingServlet?id=1004079063625-2687)

Management Summary

Einer der Erfolgsfaktoren der Umweltpolitik ist die Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems. Die Aufgaben- und Organisationsstruktur bezieht sich hierbei zum einen auf die Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik und zum anderen auf die Beziehungen innerhalb dieses Systems.

1. Entwicklung der Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland

Zu Beginn der staatlichen Umweltpolitik 1969 orientiert sich die damalige sozial-liberale Regierung am Integrationsprinzip. Mit umweltpolitischen Aufgaben sind sieben Ministerien betraut, wobei die Federführung dem Bundesministerium des Innern obliegt. Erst 1986 erfolgt die Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

2. Status quo

Heute sind auf **Bundesebene** neben dem Umweltministerium (BMU) das Wirtschafts-, das Landwirtschafts-, das Arbeits-, das Gesundheits-, das Verkehrs-, das Forschungs- und das Entwicklungshilfeministerium mit umweltpolitischen Aufgaben betraut. Dies bedeutet, daß trotz der Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums die umweltpolitischen Kompetenzen auf der Ministerialebene des Bundes heute genauso zersplittert sind wie 1969. Denn nicht weniger als acht Bundesministerien sind für mehr oder minder umfassende Teilbereiche der Umweltpolitik verantwortlich.

Aufgrund des Föderalismusprinzips und der geteilten konkurrierenden Gesetzgebung in Umweltfragen wirken neben der Bundesregierung auch die **Bundesländer** auf die deutsche Umweltpolitik ein. Zum einen üben sie bei der Konzipierung der Umweltpolitik durch den Bundesrat gestaltenden Einfluß aus, zum anderen verwirklichen sie die Umweltpolitik durch den Vollzug der Bundesgesetze.

Ebenfalls nimmt in immer stärkerem Maße die **Europäische Union** als supranationale Organisation Einfluß auf die deutsche Umweltpolitik.

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden folgende Hauptansatzpunkte für eine Verbesserung der Aufgaben- und Organisationsstruktur identifiziert:

1. Interministerielle Verflechtungen zwischen den Bundesministerien

Im Zentrum der Betrachtung stehen hier die unterlassene Kompetenzkonzentration sowie die geringe politische Beteiligung und Durchsetzungsmacht des Umweltministeriums innerhalb der Regierung.

2. Intraministerielle Organisation

Der mediale Aufbau des BMU wird nicht den Erfordernissen eines integrierten Umweltschutzes gerecht.

3. Zielkonflikt zwischen Bundesländern und Europäischer Union

Dieser Zielkonflikt zwischen den Interessen der deutschen Bundesländer und den Anforderungen europäischer Umweltpolitik kommt im Begriff der „Politikverflechtungs-Falle“ zum Ausdruck.

Zur Lösung der identifizierten Hauptprobleme werden im Rahmen des Forschungsprojektes folgende Vorschläge erarbeitet:

- ➔ Erweiterung der Kompetenzen des Umweltministeriums, verbunden mit einem Veto- bzw. Initiativrecht im Kabinett,
- ➔ Übergang zu einer integrierten Organisationsstruktur bei gleichzeitiger Verflachung der Hierarchie (Großreferate),
- ➔ Verstärkte Einrichtung von Spiegelreferaten und interdisziplinären Arbeitsgruppen im Umweltministerium,
- ➔ Vollständige Konzentration der umweltpolitischen Gesetzgebungsbefugnis,
- ➔ Neuausrichtung der deutschen europabezogenen Umweltpolitik.

Eine erfolgreiche Umweltpolitik kann durch eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie, wie sie nunmehr auch für die Bundesrepublik Deutschland vorgesehen ist, abgerundet werden.

Edeltraud Günther, Maja Krebs

Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Abkürzungsverzeichnis	II
1 Erfolgreiche Umweltpolitik als Zukunftsaufgabe	1
1.1 Notwendigkeit und Ziele der Umweltpolitik.....	1
1.2 Zielstellung und Aufbau	2
2 Aufgaben- und Organisationsstruktur als Basiselemente erfolgreicher Umweltpolitik.....	5
2.1 Systematisierung umweltpolitischer Erfolgsfaktoren.....	5
2.2 Institutionalisierung von Umweltpolitik.....	8
2.3 Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums als gestaltbare Faktoren	12
3 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	15
3.1 Entwicklung auf der Ministerialebene des Bundes	16
3.1.1 Organisatorische Verankerung im Bundesministerium des Innern	16
3.1.2 Organisatorische Verankerung nach Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	18
3.2 Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene des Bundes	20
3.3 Umweltpolitischer Einfluß der deutschen Bundesländer und der Europäischen Union	24
4 Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge.....	28
4.1 Interministerielle Probleme und Lösungsvorschläge	28
4.2 Intraministerielle Probleme und Lösungsvorschläge	35
4.3 Probleme der Zusammenarbeit mit den Bundesländern und der Europäischen Union	38
4.4 Organisationstheoretische Bewertung	40
5 Zusammenfassung und Ausblick	44
Anhang Interviewleitfaden	49
Literaturverzeichnis	51

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Aufbau des Beitrags.....	4
Abb. 2: Modell zur Erklärung umweltpolitischen Erfolgs	8
Abb. 3: Staatliche, gesellschaftliche und internationale Akteure der Umweltpolitik ...	15
Abb. 4: Organigramme des Bundesumweltministeriums 1986 und 1999 im Vergleich	22
Abb. 5: Strukturen der Umweltpolitik und Umweltadministration.....	27
Abb. 6: Organisationstheoretische Bewertung	41
Abb. 7: Vorschlag für ein stärkeres Bundesumweltministerium.....	48

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Zentrale Aspekte bei der umweltpolitischen Erfolgsanalyse	6
Tab. 2: Funktionen umweltpolitischer Institutionen.....	9
Tab. 3: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1969.....	16
Tab. 4: Vor- und Nachteile einer umweltpolitischen Konzentrationslösung.....	20
Tab. 5: Zuständigkeiten des Bundesumweltministeriums	21
Tab. 6: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1999.....	23
Tab. 7: Die Umweltaktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft und ihre Schwerpunkte	26
Tab. 8: Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge	40

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACK	Konferenz der Amtschefs
AGU	Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen
Art.	Artikel
BAFA	Bundesausfuhramt
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BLAU	Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMBau	Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technologie
BMG	Bundesministerium für Gesundheit (bzw. Gesundheitswesen)
BMI	Bundesministerium des Innern

BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVBW	Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft (und Technologie)
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (und Entwicklung)
CDU	Christlich-Demokratische Union
CO ₂	Kohlendioxid
COREPER	Comité des Représentants Permanents (Ausschuß der Ständigen Vertreter)
CSU	Christlich-Soziale Union
DETR	Department of the Environment, Transport and the Regions
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
FFU	Forschungsstelle für Umweltpolitik (an der Freien Universität Berlin)
GG	Grundgesetz
GGO I	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Allgemeiner Teil
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil
IMA	Interministerielle Arbeitsgruppe
IVU	Richtlinie über die Integrierte Vorbeugung und Vermeidung von Umweltverschmutzung
LAA	Länderarbeitsgemeinschaft Atomenergie
LAGA	Länderarbeitsgemeinschaft Abfall
LAI	Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz
LANA	Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PRVR	Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder
UNEP	United Nations Environmental Programme

1 Erfolgreiche Umweltpolitik als Zukunftsaufgabe

Wir alle sind Passagiere an Bord des Schiffes Erde, und wir dürfen nicht zulassen, daß es zerstört wird. Eine zweite Arche Noah wird es nicht geben.

*Michail Gorbatschow (*1931), sowjetischer Politiker*

1.1 Notwendigkeit und Ziele der Umweltpolitik

Es ist unbestritten, daß ein hohes Umweltniveau und die Lebenserwartung bzw. Lebensqualität der Bevölkerung positiv miteinander korrelieren. Aufgrund zunehmender Umweltbelastungen und deren Irreversibilität bzw. Langfristigkeit gehören der Schutz der Umwelt und eine darauf ausgerichtete (Umwelt-)Politik auch in der Bundesrepublik Deutschland zu den wichtigsten Gegenwarts- und Zukunftsaufgaben der Menschheit.

Umweltpolitik ist dabei anzusehen als „die Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu beseitigen“.¹ Aus dieser Definition ergeben sich die Ziele der Umweltpolitik, an denen sich der Staat als umweltpolitischer Hauptakteur orientiert. Als Hauptziele gelten

- die Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, d. h. einerseits ein sektorübergreifendes Umweltschutzkonzept und andererseits ein Eingreifen bereits in der Planungsphase der anderen Handlungs- und Politikbereiche,² und
- die Orientierung am gesellschaftspolitischen Leitbild der Nachhaltigkeit.

Dauerhaft umweltgerechte bzw. nachhaltige Entwicklung ist die „Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, daß künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“³; sie vereint ökologische, ökonomische und soziale Aspekte.

Umweltpolitik gehört demzufolge zu den langfristig angelegten politischen Querschnittsaufgaben, die „im Gegensatz zu herkömmlichen Fachaufgaben grundsätzlich dadurch charakterisiert [sind], daß sie nicht in der Federführung desjenigen Ressorts liegen, welches die Probleme bewältigen soll.“⁴ Für die Querschnittsaufgabe Umweltschutz bedeutet dies eine frühzeitige Integration in die verursachenden Politikbereiche, insbesondere Wirtschaft, Landwirtschaft und Verkehr, mit Hilfe eines starken Umweltministeriums.

¹ HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 57.

² Vgl. WICKE, L. (1993), S. 121.

³ WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987), S. 46.

⁴ PEHLE, H. (1998), S. 127.

1.2 Zielstellung und Aufbau

Seit Etablieren des neuen Politikfeldes Umweltschutz mit seiner institutionellen und komplexen rechtlichen Verankerung wurde, gemessen an den sichtbaren Umweltbelastungen der vorhergehenden Jahrzehnte, viel erreicht, wie verminderte Schadstoffemissionen seitens der Industrie, verringertes Abfallaufkommen oder die gestiegene Qualität der Binnengewässer beweisen. Andererseits verschärften sich viele Probleme wie das steil ansteigende Verkehrsaufkommen mit seinen negativen Folgeerscheinungen insbesondere in den Ballungszentren, der zunehmende Flächenverbrauch und viele „unsichtbare“ Umweltprobleme wie der Rückgang der Artenvielfalt und die globale Erwärmung aufgrund des Treibhauseffektes.⁵ Trotz vermehrter Anstrengung zur Effektivitätssteigerung und der umweltpolitischen Neuorientierung hin zu marktkonformen Instrumenten werden in der wissenschaftlichen Literatur bzw. vom Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) schwerwiegende staatliche Strategie-, Regelungs- und Vollzugsdefizite kritisiert. Diese Kritik bezieht sich vor allem auf den (scheinbar) unzureichenden Willen, globale Umweltprobleme wirksam anzugehen, auf die fehlende Verankerung eines präventiven Umweltschutzes, auf den bisher bürokratisch-unflexiblen Politikstil sowie auf das Fehlen eines integrativen Ansatzes, der dem Querschnittscharakter der Umweltpolitik Rechnung trägt und verstärkt die verursachenden Politikbereiche einbezieht. Generell präsentiert sich die deutsche Umweltpolitik bisher eher als konjunkturabhängig, kurzfristig angelegt und katastrophendeterminiert.⁶ In diesem Zusammenhang findet sich deshalb häufig der Begriff vom **umweltpolitischen „Staatsversagen“**.⁷

In der neueren Literatur finden sich aufgrund der genannten Defizite vielschichtige Verbesserungsvorschläge zur Umsetzung einer „nachhaltigen“⁸ bzw. „rationalen Umweltpolitik“⁹, insbesondere mit Hilfe marktkonformer Instrumente¹⁰ sowie dem neuen Mittel der nationalen Umweltplanung¹¹. Des weiteren werden in zahlreichen Beiträgen „Erfolgsbedingungen“¹² oder „Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik“¹³ herausgearbeitet. Diese umfassen aber vor allem ökonomische und situative Faktoren.

Auffallend erscheint die geringe Beachtung der umweltpolitischen Aufgaben- und Organisationsstruktur innerhalb der Bundesregierung. Wie aktuell jedoch gerade dieser Komplex ist, beweisen die Koalitionsverhandlungen in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2000, die in einen Neuzuschnitt insbesondere der mit Umweltaufgaben betrauten Ressorts

⁵ Vgl. eher positiv VOSS, G. (1990); eher kritisch dagegen WEIDNER, H. (1996), S. 539 ff. bzw. PEHLE, H. (1998), S. 2. Eine gute Zusammenfassung der deutschen Umweltpolitik bietet auch MALUNAT, B. M. (1994).

⁶ Vgl. exemplarisch die Gutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen.

⁷ JÄNICKE, M. (1986) und DECKER, F. (1994).

⁸ Vgl. dazu bspw. WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987); ENQUETE-KOMMISSION (Hrsg.) (1994) bzw. OECD (Hrsg.) (1998).

⁹ WICKE, L. (1993), S. 603 ff. Zum Begriff der Rationalität vgl. KANNING, J. (1998).

¹⁰ Vgl. die zahlreiche Literatur zur Umweltökonomie, exemplarisch SCHALTEGGER, S. u. a. (1996) sowie FÜRST, U. C. (1996).

¹¹ Vgl. dazu JÄNICKE, M./CARIUS, A./JÖRGENS, H. (1997) bzw. RÜLING, A./VOLKERY, A. (1999a).

¹² JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996).

¹³ WEIDNER, H. (1996).

mündeten.¹⁴ Und auch PEHLE wirft die Frage auf: „Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?“¹⁵

Im vorliegenden Beitrag wird deshalb von der Hypothese ausgegangen, daß Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems einen wesentlichen Erfolgsfaktor der Umweltpolitik darstellen. Zielstellung ist es, hierzu aktuelle Strukturen und daraus resultierende Probleme zu analysieren und Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten.¹⁶

Dies erfolgt insbesondere vor organisationstheoretischem Hintergrund. Untersucht werden Effektivität und Effizienz der bestehenden Organisation, konkret bezüglich des Kongruenzprinzips mit den drei Teilbereichen Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz.

¹⁴ So wurden Landesplanung und Raumordnung aus dem Umweltministerium ausgegliedert und der Staatskanzlei zugewiesen. Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE (2000), S. ff.

¹⁵ PEHLE, H. (1998).

¹⁶ Diese stützen sich u. a. auf drei Experteninterviews. Der zugehörige Interviewleitfaden ist im Anhang abgebildet.

Den detaillierten Aufbau des Beitrags und die Zusammenhänge innerhalb der Kapitel veranschaulicht nochmals folgende Abbildung:

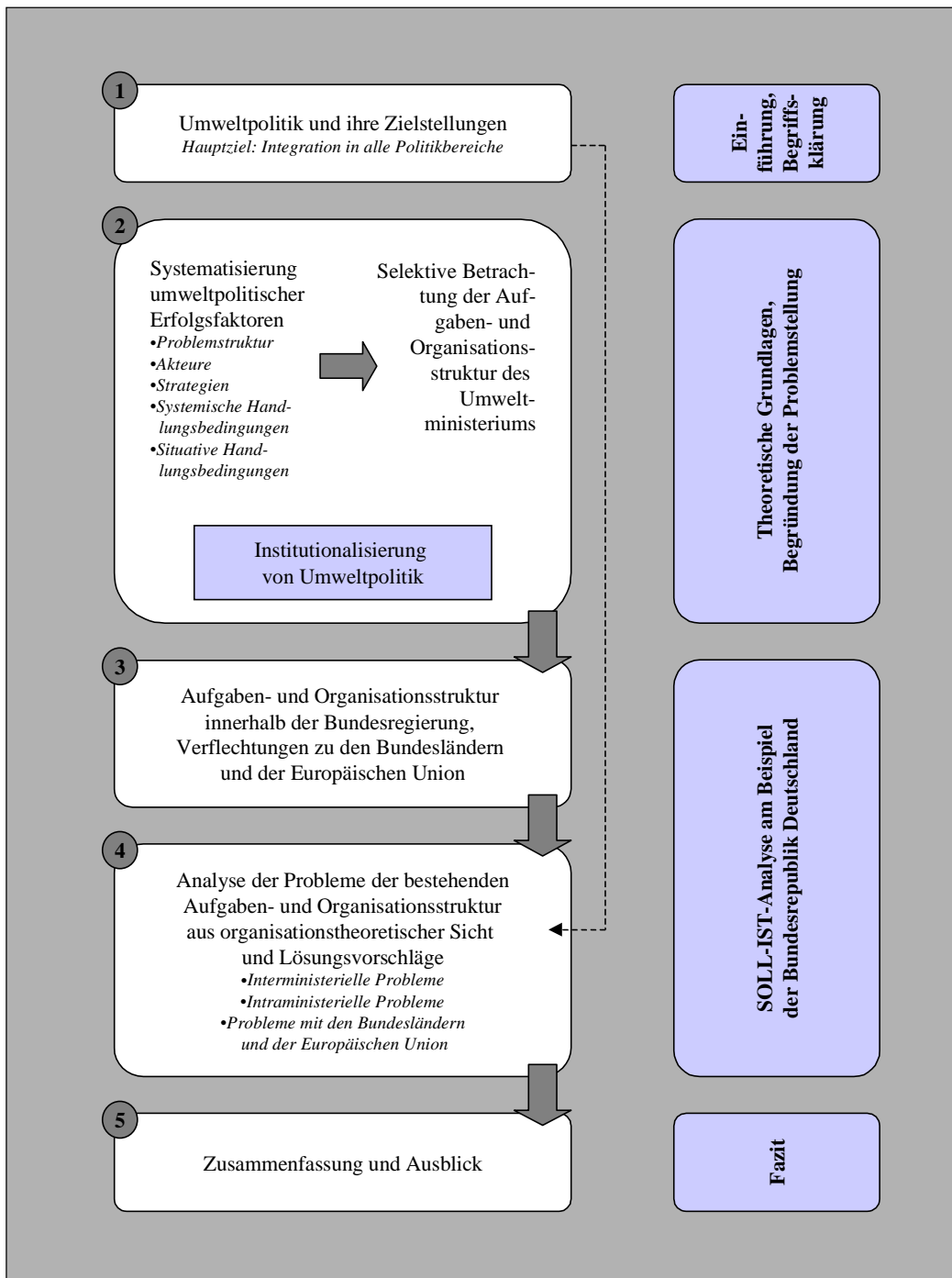


Abb. 1: Aufbau des Beitrags
(eigene Darstellung)

2 Aufgaben- und Organisationsstruktur als Basiselemente erfolgreicher Umweltpolitik

*Wir brauchen Bürokratien, um unsere Probleme zu lösen.
Aber wenn wir sie erst haben, hindern sie uns, das zu tun, wofür wir sie brauchen.*

*Ralf Dahrendorf (*1929), deutscher Soziologe und Politiker*

Politik wird definiert als „auf die Durchsetzung bestimmter Ziele und die Gestaltung des öffentlichen Lebens gerichtetes Handeln“¹⁷; sie „ist ein dynamischer Prozeß, der sich in der Regel auf konkrete, in bestimmten Situationen auftretende Probleme bezieht, für die Lösungen gesucht werden“¹⁸. Der auch für die Analyse der Umweltpolitik relevante Problemverarbeitungsprozeß durchläuft dabei verschiedene, sich teils überschneidende Phasen: Problemwahrnehmung, Agendagestaltung, Politikformulierung, Implementation und Evaluation.¹⁹ In all diesen Phasen können die verschiedenartigsten Faktoren, die im folgenden systematisiert werden, Einfluß auf den umweltpolitischen Erfolg nehmen.²⁰

2.1 Systematisierung umweltpolitischer Erfolgsfaktoren

Der noch relativ junge Forschungszweig der **Umweltpolitikanalyse** beschäftigt sich mit der zentralen Frage, unter welchen Bedingungen Umweltpolitik erfolgreich ist bzw. sein kann. Im folgenden werden dazu die maßgeblichen, bisher von der Forschung herauskristallisierten Erklärungsfaktoren systematisiert. JÄNICKE²¹ unterscheidet dabei folgende Aspekte²²:

¹⁷ Olsson, M./Pieckenbrock, D. (1996), S. 271.

¹⁸ KERN, K./BRATZEL, S. (1996), S. 32.

¹⁹ Vgl. dazu ausführlicher KERN, K./BRATZEL, S. (1996), S. 32 ff. sowie die dort angegebene Literatur.

²⁰ Die folgenden Ausführungen stützen sich vor allem auf die Ergebnisse des Projektes „Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich“ der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) an der Freien Universität Berlin.

²¹ JÄNICKE, M. (1996), S. 9.

²² Vgl. dazu ebenfalls KERN, K./BRATZEL, S. (1996); JÄNICKE, M./MÖNCH, H./BINDER, M. (1996) und BINDER, M. (1996b), die ihre Ergebnisse teils auf Korrelations- und Regressionsanalysen stützen. Zum Problem der Operationalisierung umweltpolitischen Erfolgs vgl. BINDER, M. (1996a), S. 133 ff.

Aspekt	Charakterisierung
Problemstruktur	bestimmt einerseits durch die Dringlichkeit und „Politisierbarkeit“ des Problems, andererseits durch bestehende Optionen / Restriktionen seiner Lösung
Akteure	Träger von Umweltbelangen und Zielgruppen von Umweltpolitik, jeweils charakterisiert durch spezifische Motivationen und Handlungsressourcen (Anzahl, Organisationsgrad, Kompetenz, Netzwerkstrukturen etc.)
Strategien	verstanden als Zweck-Mittel-Entwurf planmäßigen Handelns dieser Akteure in systemischen wie situativen Kontexten
Systemische Handlungsbedingungen	verstanden als relativ stabile, strukturelle Chancen / Restriktionen umweltpolitischer Akteure
Situative Handlungsbedingungen	verstanden als deren kurzfristig variable Chancen / Restriktionen

Tab. 1: Zentrale Aspekte bei der umweltpolitischen Erfolgsanalyse
(Quelle: JÄNICKE, M. (1996), S. 9)

Die **Problemstruktur** beeinflusst in erheblichem Maß die Chancen der Problemlösung. Der wahrgenommene ökologische Problemdruck und die gesellschaftliche Betroffenheit bestimmen die Politisierungsfähigkeit eines Themas. So war das Waldsterben leichter zu politisieren und demzufolge wirksamer zu verhindern als der schleichende Flächenverbrauch.

Beträchtliches Gewicht kommt ebenfalls den **Akteuren** – den formalen und informal umweltsrelevanten Institutionen wie Individuen²³ – zu. Diese Definition bezieht einerseits die sog. Träger von Umweltbelangen, andererseits aber auch die Verursacher von Umwelteinflüssen mit ein. Träger von Umweltbelangen sind die staatlichen Umweltinstitutionen, insbesondere die Umweltverwaltung²⁴, die Umweltorganisationen bzw. –verbände, die Massenmedien, umweltbewußte Unternehmen / Unternehmensorganisationen und Kunden sowie die Wissenschaft. Alle Akteure wirken direkt oder indirekt auf die Problemlösungsfähigkeit ein. Entsprechend ihrer Anzahl, Kompetenz, gesellschaftlichen Bedeutung und organisatorischen Stärke, ihrer Konfiguration sowie ihrer subjektiven Entschlossenheit und Fähigkeit können Problemlösungen erheblich variieren.

„**Strategien** betreffen Ziele, Ansatzpunkte, Mittel und Handlungsbedingungen“²⁵ und erfordern Strategiefähigkeit. Es ist bspw. entscheidend, mit Hilfe welcher Instrumente (z. B. Verbote, Auflagen oder Abgaben) ein konkretes Problem gelöst werden soll.

Systemische bzw. strukturelle **Handlungsbedingungen** werden unterschieden in politisch-institutionelle, (sozio-)ökonomische und kulturelle Faktoren. Sie sind eher als Hintergrundvariablen zu verstehen, beeinflussen jedoch nicht unerheblich eine erfolgreiche Umweltpolitik:

- a) Unter **politisch-institutionellen Handlungsbedingungen** werden zum einen die Struktur politischer Institutionen²⁶ wie Parteien oder Verwaltungen bzw. die Parteienlandschaft und -konkurrenz subsumiert. Beispiele wären die Existenz grüner Parteien oder das Prinzip des Förderalismus. Zum anderen werden Willensbildungsstrukturen, d. h. deren Offenheit, Partizipation bzw. Dezentralität, dazugezählt. In

²³ Vgl. JÄNICKE, M. (1996), S. 14.

²⁴ Dazu ausführlich ab Kap. 3.

²⁵ JÄNICKE, M. (1996), S. 19, Hervorhebung nicht im Original.

²⁶ Zu umweltpolitischen Institutionen im Detail siehe Kap. 3.

Demokratien mit hoher Konsens- und Integrationsfähigkeit ist effektiver Umweltschutz bspw. leichter erreichbar.

- b) Zu den **(sozio-)ökonomischen Faktoren** sind u. a. die Wirtschaftsstruktur und demographische Daten wie Bevölkerungsdichte und räumliche Verteilung zu zählen. Ökonomische Faktoren wie das Wohlstandsniveau oder die aktuelle konjunkturelle Lage korrelieren einerseits mit der Belastung der Umwelt, andererseits aber auch mit der (finanziellen) Bereitschaft zu deren Entlastung, bestimmen also sowohl Problem- als auch Chancenstruktur.²⁷
- c) **Kulturelle Bedingungen** hingegen beziehen sich auf die relativ dauerhaften Wertvorstellungen, Weltbilder und Einstellungen bzw. das Bildungssystem in einer Gesellschaft mit ihrem Einfluß auf das Interaktionsverhalten der beteiligten umweltpolitischen Akteure, also auf die generelle politische Kultur eines Landes.

Die **situativen Handlungsbedingungen**, die sich aus dem Druck einer Situation ergeben, unterscheiden sich als weiterer Aspekt von Fall zu Fall. Als Beispiele für den positiven Einfluß auf eine erfolgreiche Umweltpolitik wären hier die Präferenz der Massenmedien und direkter öffentlicher Druck aufgrund einer Umweltkatastrophe oder eines Skandals, das Auftauchen eines umweltorientierten Pionierunternehmens in einer Verursacherbranche, der überraschende Wahlsieg einer umweltbewußten Regierungskoalition, Preisschocks für Energieträger oder internationale Verflechtungen zu nennen. Die situativen Faktoren sind nicht direkt gestaltbar; sie eröffnen aber beachtliche Handlungschancen, die durch die Akteure strategisch genutzt werden können, insbesondere wenn sie symbolisch erhöht bzw. instrumentalisiert werden.

Umweltpolitischer Erfolg bzw. Mißerfolg hängt demzufolge von einer Vielzahl von Einflußfaktoren ab.²⁸ Doch nicht eine einzelne Bedingung, sondern das „Zusammenspiel der angeführten strukturellen, situativen und akteursspezifischen Faktoren, das im Zeitablauf Lernprozesse generiert“²⁹, bestimmen das längerfristige Politikresultat. Dies wird in Abb. 2 nochmals veranschaulicht.

²⁷ Zum Einfluß der Wirtschaftsleistung siehe JÄNICKE, M./MÖNCH, H./BINDER, M. (1996), S. 114 ff. bzw. BINDER, M. (1996b), S. 156 ff., die den Nachweis für verschiedene Umweltindikatoren erbringen.

²⁸ Eine Zusammenfassung ausgewählter Studien der international vergleichenden Umweltpolitikanalyse zu verschiedenen Erklärungsfaktoren ist in KERN, K./BRATZEL, S. (1996), S. 56 f. zu finden.

²⁹ JÄNICKE, M. (1996), S. 12.

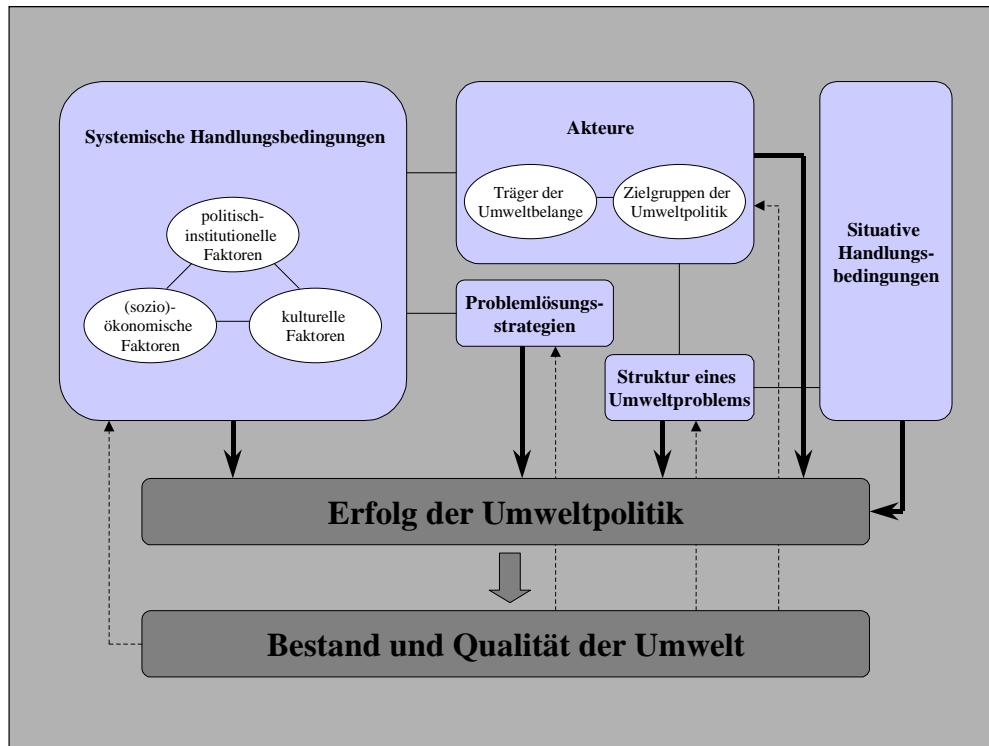


Abb. 2: Modell zur Erklärung umweltpolitischen Erfolgs
(in Anlehnung an: JÄNICKE, M. (1996), S. 10 und RICKEN, C. (1995), S. 485)

In Hinsicht auf eine Politik nachhaltiger Entwicklung geht es „nicht um instrumentelle Teilrezepte, sondern um strategisches Handeln, das der Komplexität und Dynamik von Problemlagen, Handlungschancen und Lernprozessen Rechnung trägt[,] ... zusätzlicher institutioneller Handlungskapazitäten, verbesserter Rahmenbedingungen und neuer Allianzen bedarf ... [und] auf den gestaltbaren Bereich umweltpolitischer Erfolgsbedingungen beschränkt [ist]: auf die Stärke, Kompetenz und Vernetzung der Träger von Umweltbelangen; auf Institutionalisierung von Handlungspotentialen; auf die Verbesserung von rechtlichen Ressourcen, ökonomischen Rahmenbedingungen ... und Informationslagen“³⁰.

2.2 Institutionalisierung von Umweltpolitik

Mit der Entstehung des Politikfeldes Umweltschutz Ende der 1960er Jahre beginnt ein in den Industrieländern trotz länderspezifischer Besonderheiten recht parallel verlaufender Prozeß der Diffusion und Imitation institutioneller Aktivitäten, der bis heute nicht abgeschlossen ist. Entsprechend dem traditionellen Verständnis werden unter politischen Institutionen insbesondere die Staatsorgane und bestimmte Organisationen oder Verfahrensregeln verstanden. Politische Institutionen sind auf den Bereich der Herstellung all-

³⁰ JÄNICKE, M. (1996), S. 27.

gemeinverbindlicher Entscheidungen und ihre Durchsetzbarkeit bezogen. Im weitesten Sinne strukturieren sie den gesamtgesellschaftlichen Meinungs-, Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozeß.³¹

JÖRGENS grenzt in einer die Industrieländer übergreifenden Studie sechs wesentliche, aber dennoch unterschiedlich bedeutsame Institutionen gegeneinander ab: nationale Ministerien, Umweltämter, Expertengremien, Umweltberichte, Rahmengesetze und Umweltschutzartikel in der Verfassung, deren Funktionen in Tab. 2 kurz zusammenfassend dargestellt werden.³²

Institution	Funktionen
Umweltministerium	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetzesvorbereitung • Implementation umweltpolitischer Programme • Festlegen von Umweltstandards • Repräsentation auf der internationalen Ebene • Forschung und Beratung
Umweltamt	<ul style="list-style-type: none"> • Beobachtung und Evaluation der Umweltsituation und –politik • Sammlung und Veröffentlichung von Umweltdaten • Forschung und Beratung
Umweltexpertengremium	<ul style="list-style-type: none"> • Politikberatung • Beobachtung und Evaluation der Umweltsituation und –politik • Vergabe von Gutachten und Forschungsaufträgen
Umweltbericht	<ul style="list-style-type: none"> • Information der Öffentlichkeit • Kontrolle politischer Akteure
Umweltrahmengesetz	<ul style="list-style-type: none"> • Formulierung von Prinzipien und Zielen der Umweltpolitik • Regelung der umweltpolitischen Zuständigkeiten • Integration umweltrelevanter Einzelgesetze
Umweltschutz in der Verfassung	<ul style="list-style-type: none"> • Verpflichtung umweltpolitischer Akteure auf umweltschützendes Handeln • Stärkung des Umweltschutzes gegenüber konkurrierenden politischen Zielen • Stärkung des Umweltbewußtseins

Tab. 2: Funktionen umweltpolitischer Institutionen
(Quelle: JÖRGENS, H. (1996), S. 73)

Noch relativ jung ist hingegen die **Institution der nationalen partizipativ-konsensualen Umweltplanung**³³, mit deren Hilfe umweltpolitische Ziele in andere Politikfelder integriert werden sollen, um so dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes Rechnung zu tragen. Nationale Umweltplanung gilt als institutionelle Neuerung in der Umweltpolitik seit Beginn der 1970er Jahre, sie soll die Idee der zukunftsfähigen Entwicklung auch institutionell festigen. Unter Partizipation aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen bei der Aufstellung und Implementation umweltpolitischer Ziele wird mit diesem Instrument ein Wandel weg von der traditionell nachsorgenden hin zur präventiven Umweltpolitik angestrebt.

³¹ Vgl. WASCHKUHN, A. (1989), S. 376 f.

³² Vgl. dazu ausführlicher JÖRGENS, H. (1996), S. 62 ff.

³³ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 105 ff.; JÄNICKE, M./CARIUS, A./JÖRGENS, H. (1997); CARIUS, A./SANDHÖVEL, A. (1998); RÜLING, A./VOLKERY, A. (1999a) sowie SRU (2000b), S. 1 ff.

Aus institutioneller Sicht ergibt sich im Zeitablauf das Bild „eines relativ kontinuierlichen Prozesses von unzusammenhängenden Gesetzen, fragmentierten Ressortzuständigkeiten, unregelmäßigen und unvollständigen Informationen über Umweltprobleme sowie einzelnen spezialisierten Behörden hin zu einem dichten und zusammenhängenden Netz von Organisationen, Regulationen, Normen und Zuständigkeiten innerhalb des Politikfeldes“³⁴. Bei der Suche nach allgemeinen Regeln, nach denen sich umweltpolitische Institutionalisierungsprozesse vollziehen, unterscheidet JÖRGENS drei Phasen der umweltpolitischen Institutionalisierung³⁵:

- a) die Initialphase von 1967 bis 1970,
 - b) die Phase der institutionellen Konsolidierung von 1971 bis 1979 und
 - c) die Phase der ergänzenden und nachholenden Institutionalisierung seit 1980.
- ad a) In der ersten Phase beginnt eine kleine Gruppe umweltpolitischer Pionierländer wie Japan, Schweden und die USA mit der Einrichtung zentralstaatlicher Institutionen, die den Umweltschutz erstmals umfassend und medienübergreifend als staatliche Aufgabe fokussieren. Während diese Länder bei der inhaltlichen Gestaltung der Umweltpolitik Neuland betreten, orientieren sie sich gleichzeitig an bereits existierenden Problembearbeitungsmechanismen. Die allgemeinen politischen, rechtlichen und bürokratischen Organisationsprinzipien werden demzufolge nur auf einen neuen Politikbereich, die Umweltpolitik, übertragen.
- ad b) In der zweiten Phase, insbesondere im zeitlichen Zusammenhang mit der Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Juni 1972 in Stockholm, tritt der Hauptteil der Industrieländer in den Prozeß der umweltpolitischen Institutionalisierung ein. Die internationale Zusammenarbeit einerseits und die stetig wachsende Bedeutung des Umweltschutzes andererseits erfordern letztendlich die Herausbildung nationaler administrativer Kapazitäten. Die in der ersten Phase begonnene organisatorische Aufwertung der Umweltpolitik, aber auch der Modus der staatlich-politischen Problembearbeitung stabilisieren sich. Umweltpolitik erfolgt „als eine an den Symptomen ansetzende, bürokratisch-technische Form der Verwaltung von Problemen mit einem hohen Grad von Routinisierung und Spezialisierung. Die reaktive und an Teilproblemen orientierte ... Behandlung von Umweltproblemen [wird] durch die Einrichtung spezialisierter Ressorts institutionell verfestigt“³⁶, der Querschnittscharakter der Umweltpolitik findet dagegen keine Entsprechung.
- ad c) In der dritten Phase, die teils aufgrund der Folgen der Ölkrisen Mitte der 1970er Jahre von einer Phase der Verlangsamung der umweltpolitischen Institutionalisierungen überlagert wird, dient die Einrichtung relevanter Institutionen nicht mehr vorrangig der Abgrenzung des neuen Politikfeldes, sondern erfolgt innerhalb desselben. Nur wenige Nachzügler wie Luxemburg, die Türkei und Finnland beginnen erst nach 1980 mit dem Aufbau einer eigenständigen nationalen Umweltverwaltung, die meisten Länder hingegen vervollständigen bzw. reorganisieren ihr Institutionengefüge im Rahmen des genannten Spektrums. Generell passen sich die Institutionensysteme der Industrieländer einander immer mehr an.

³⁴ JÖRGENS, H. (1996), S. 59.

³⁵ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 74 ff.

³⁶ JÖRGENS, H. (1996), S. 80.

Die Entstehung umweltpolitischer Institutionen in allen Industrieländern kann aufgrund ihrer Gleichzeitigkeit „eher als Prozeß der Diffusion von Ideen und konkreten Institutionsmodellen denn als notwendige Reaktion auf in allen Staaten unübersehbar gewordene Probleme“³⁷ zusammengefaßt werden.

Trotz der starken Interdependenz der nationalen Entwicklungen weisen die einzelnen Länder Differenzen bezüglich des Umfangs und der Qualität umweltpolitischer Institutionalisierungen auf. Unter der Annahme, daß Institutionen Unterschiede in der Umweltpolitik und ihren Konsequenzen erklären können, erstellt JÖRGENS **Institutionenprofile** nach folgenden Unterscheidungsmerkmalen:

- a) dem Zeitpunkt des Beginns der Institutionalisierung,
- b) dem Umfang der Institutionalisierung auf zentralstaatlicher Ebene, d. h. der Anzahl der Institutionalisierungsschritte,
- c) der zeitlichen Spannweite des Institutionalisierungsprozesses vom ersten bis zum bisher letzten Institutionalisierungsschritt,
- d) der Kontinuität der institutionellen Entwicklung sowie der Integration der einzelnen Institutionen zu einem Gesamtsystem.

Für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich demnach folgendes Institutionenprofil:

- ad a) Hinsichtlich des Beginns gehört sie wie die meisten Länder zum institutionellen „Mittelfeld“. Zwar werden 1971 mit dem Sachverständigenrat für Umweltfragen ein Expertengremium bzw. 1974 mit dem Umweltbundesamt ein nationales Umweltamt eingerichtet und zu Beginn der 1970er Jahre zahlreiche wichtige Umweltschutzgesetze erlassen, doch ein nationaler Umweltbericht wird erstmals 1984 veröffentlicht und ein eigenständiges Umweltministerium sogar erst 1986 gegründet. 1994 erfolgt schließlich die Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in das Grundgesetz.
- ad b) Die Bundesrepublik vollzieht bisher fünf der sechs möglichen Institutionalisierungsschritte (bei Nichtberücksichtigung der nationalen Umweltplanung als neuer Institution).
- ad c) Bei einer durchschnittlichen Spannweite des Institutionalisierungsprozesses von 16 Jahren zieht sich dieser in Deutschland über 20 Jahre hin, in den USA zum Vergleich nur drei Jahre.
- ad d) Kontinuität und Integration der institutionellen Entwicklung werden dabei eher vernachlässigt.

Aus dieser Darstellung der Institutionenprofile der Industrieländer und der stetigen Zunahme umweltpolitischer Regelungen leitet JÖRGENS die Hypothese ab, „daß die frühzeitige Bildung umfangreicher und integrierter Institutionengefüge eine vergleichsweise erfolgreiche Umweltpolitik fördern kann [,] ... nicht [jedoch] ... die Existenz entspre-

³⁷ JÖRGENS, H. (1996), S. 85.

chender Institutionen allein hinreichende Bedingung erfolgreicher Umweltpolitik ist³⁸. „Erst über eigenständige administrative Einheiten mit klaren Kompetenzen, kalkulierbaren Verantwortlichkeiten und ausreichenden finanziellen und personellen Ressourcen wird der Staat in die Lage versetzt, ‚umfassende und langfristige Ziele koordiniert und mit hinreichend langem Atem durchzusetzen‘. Der Zeitpunkt und der Grad der politikfeldspezifischen Institutionalisierung ist demnach eine wichtige Voraussetzung für die umweltpolitische ‚Strategiefähigkeit‘ moderner Industriestaaten.“³⁹ Dies sagt jedoch noch nichts über die tatsächliche Gestaltungsmacht solcher Institutionen aus.⁴⁰ Es bleibt demzufolge festzuhalten, daß vor allem die Ausgestaltung der Institutionen Einfluß auf den Erfolg der Umweltpolitik nimmt.

2.3 Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums als gestaltbare Faktoren

Wie im vorhergehenden Unterkapitel aufgezeigt, stellen Institutionen nur einen kleinen, aber nicht unerheblichen Einflußfaktor auf die Umweltpolitik innerhalb eines komplexen Wirkungsgefüges dar. Die deutsche Umweltpolitik ist von einem klaren Vorrang des Staates (Regierung, Ministerialverwaltung) geprägt.⁴¹ Da der Staat in der wissenschaftlichen Literatur und bei den Betroffenen (Verursacher, Öffentlichkeit)⁴² auch zukünftig in einer aktiven Rolle gefordert ist⁴³, wird sich der vorliegende Beitrag im folgenden auf die Institutionen Bundesregierung im allgemeinen und Umweltministerium im speziellen konzentrieren. Beide vereinen zugleich die in Kap. 2.1 beschriebenen Einflußfaktoren *Akteure* sowie *systemische Handlungsbedingungen*.

Zentralstaatliche Umweltministerien⁴⁴ wie das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit stellen die oberste Ebene der Verwaltungsorganisation dar, sie sind die bedeutendsten nationalen umweltpolitischen Akteure. In föderalistischen Systemen wie der Bundesrepublik Deutschland existieren zudem einzelstaatliche Umweltministerien wie das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft mit eigenen Gesetzgebungs- und Vollzugsaufgaben.

Zu den Aufgaben nationaler Umweltministerien zählen das Betreiben bzw. Koordinieren wissenschaftlicher Forschung, die Vorbereitung und das Treffen umweltpolitischer Entscheidungen, das Erarbeiten von umweltbezogenen Gesetzen und Programmen, die Konkretisierung dieser Gesetze bzw. der in ihnen verankerten Umweltstandards durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, die Repräsentation im Bereich der internationalen Umweltpolitik sowie teilweise Vollzugsaufgaben.

³⁸ JÖRGENS, H. (1996), S. 104.

³⁹ JÖRGENS, H. (1996), S. 61, nach JÄNICKE, M. (1990), S. 225 ff.

⁴⁰ Vgl. PEHLE, H. (1997), S. 457 ff.

⁴¹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 14.

⁴² Vgl. zusammenfassend JÄNICKE, M. (1996), S. 15.

⁴³ Staatliches Handeln ist vor allem deshalb erforderlich, da Umweltqualität ein sog. öffentliches Gut darstellt, von dessen Nutzung einerseits niemand ausgeschlossen werden kann, zu deren Erhalt sich andererseits aber auch keiner freiwillig bereit erklärt.

⁴⁴ Vgl. dazu im folgenden JÖRGENS, H. (1996), S. 62 ff.

Idealtypisch vereinigt ein Umweltministerium alle umweltpolitischen Zuständigkeiten. Doch in vielen Ländern mit eigenen Umweltministerien, darunter der Bundesrepublik Deutschland⁴⁵, sind wichtige Aspekte des Umweltschutzes **im Zuständigkeitsbereich anderer Ressorts**, vor allem der Landwirtschafts-, Verkehrs-, Gesundheits- und Wirtschaftsministerien, verblieben. Dies mag zum einen dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes zugute kommen⁴⁶, bedeutet aber zum anderen auch eine faktische Verengung des Politikbereichs Umwelt. Weiterhin sind in einigen Staaten umweltpolitische Aufgaben mit Zuständigkeiten in anderen Politikfeldern gekoppelt, wie dies beim österreichischen Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Fall ist.

Umweltpolitische Institutionen haben generell eine geringere Bedeutung als Institutionen anderer Politikbereiche. Dies gilt auch für die nationalen Umweltministerien, die in keinem der von JÖRGENS untersuchten Länder zu den starken Ministerien gehören, was sich z. B. in geringeren Mitarbeiterzahlen und Haushaltsvolumen oder in fehlenden Vetomöglichkeiten gegenüber den Entscheidungen der anderen Ressorts ausdrückt. Und auch die Besetzung eines Umweltministerpostens ist, trotz ihrer Öffentlichkeitswirkung in bezug auf umweltpolitische Kompetenz, bei Koalitionsverhandlungen, abgesehen von grünen Parteien, eher zweitrangig.

Im folgenden werden die Aufgaben- und Organisationsstruktur eines Umweltministeriums bzw. seiner Umgebung als wesentliche und zudem politisch gestaltbare Erfolgskriterien der Umweltpolitik vorausgesetzt. Unter **Aufgaben- und Organisationsstruktur** wird dabei verstanden, wo Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik angesiedelt sind und welche Beziehungen dieses System kennzeichnen. Sie bezeichnen damit zum einen die Aufbauorganisation der Ministerien, zum anderen die Ablauforganisation der Arbeitsabläufe und Koordinationsprozesse.⁴⁷ „In dem Maße wie sie [die nationalen Umweltministerien] umweltpolitische Ziele gegenüber konkurrierenden Zielen durchsetzen können, bestimmen sie die Art und das Ausmaß der nationalen Umweltpolitik.“⁴⁸ Ebenso geht MÜLLER aufgrund ihrer langjährigen praktischen Verwaltungserfahrung im Bundesumweltministerium bzw. als Umweltministerin Schleswig-Holsteins von der Annahme aus, „daß die Organisation der Aufgabenteilung, d. h. die Zuteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung für einen konkreten Aufgabenbereich bei aller Berücksichtigung ihrer relativen Bedeutung prinzipiell die Ergebnisse politischer Prozesse beeinflusst“⁴⁹. Neben den externen Rahmenbedingungen ökonomischer, sozio-kultureller und politischer Art und den internen Faktoren wie finanzielle, informationelle, zeitliche und personelle⁵⁰ Kapazitäten wird seitens MÜLLER auch den politisch-administrativen organisatorischen Strukturen ein hoher Stellenwert beigemessen. „Der Organisationszuschnitt legt die Aufmerksamkeitsteilung für die Informations- und Problemverarbeitung fest, bestimmt die Interessenkonstellationen und die Machtpotentiale im Konfliktaustragungs- und Konsensbildungsprozeß und entscheidet darüber,

⁴⁵ Vgl. Kap. 3.

⁴⁶ Auch dazu ausführlicher in Kap. 3 und 4.

⁴⁷ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 9.

⁴⁸ JÖRGENS, H. (1996), S. 63.

⁴⁹ MÜLLER, E. (1995), S. 5.

⁵⁰ Neben der Anzahl der Mitarbeiter spielen auch persönliche Faktoren wie fachliche Ausbildung (juristisch oder ingenieurwissenschaftlich), Erfahrungshintergrund und Erfolgs- und Karrierealküle eine Rolle.

an welcher Stelle Konflikte entschieden werden können.“⁵¹ Den Nachweis der inter- und innerministeriellen Dimensionen erbringt sie mittels empirischer Fallstudien für die Umweltpolitik des Bundesinnen- und Bundeslandwirtschaftsministeriums in der sozial-liberalen Ära.⁵²

Organisation als „unabhängige Variable“⁵³ wird aber in Verwaltung und Politik meist unsystematisch und nachrangig behandelt, zudem ergeben sich organisatorische Strukturen oft aus personal- bzw. koalitionspolitischer oder innerparteilicher Motivation heraus, d. h. sie unterliegen in großem Ausmaß machtpolitischen Einflüssen.⁵⁴

Trotz ihrer Bedeutung für eine erfolgreiche Umweltpolitik werden institutionelle Aspekte in den Studien zur Umweltpolitikanalyse bisher wenig systematisch erfaßt.⁵⁵

Auch wenn vor allem das Zusammenspiel der institutionellen Einrichtungen Voraussetzung effektiver Umweltpolitik ist, werden im folgenden Aufgaben- und Organisationsstruktur im politisch-administrativen System herausgegriffen und als wesentliche Kriterien erfolgreicher Umweltpolitik in den folgenden Kapiteln ausführlich analysiert.

⁵¹ MÜLLER, E. (1995), S. 14 f.

⁵² Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 154 ff.

⁵³ MÜLLER, E. (1995), S. 12.

⁵⁴ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 7 f. bzw. die Ergebnisse der Koalitionsverhandlungen in Nordrhein-Westfalen.

⁵⁵ Ausnahmen bilden MÜLLER, E. (1995) und PEHLE, H. (1998).

3 Aufgaben- und Organisationsstruktur der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

*Ein Standpunkt sollte nicht nur das sein,
worauf man ständig stehen bleibt.*

Friedl Beutelrock (1899-1958), deutsche Schriftstellerin

Die Umweltpolitik des Bundes wird zwar von der Institution Bundesregierung als Initiator und treibender Kraft gestaltet, ihr Zustandekommen wird jedoch von einer Vielzahl staatlicher, gesellschaftlicher und internationaler Akteure (vgl. Abb. 3) beeinflusst. Umweltpolitik ist demzufolge das Ergebnis der Handlungsbeziehungen zwischen diesen Akteuren.

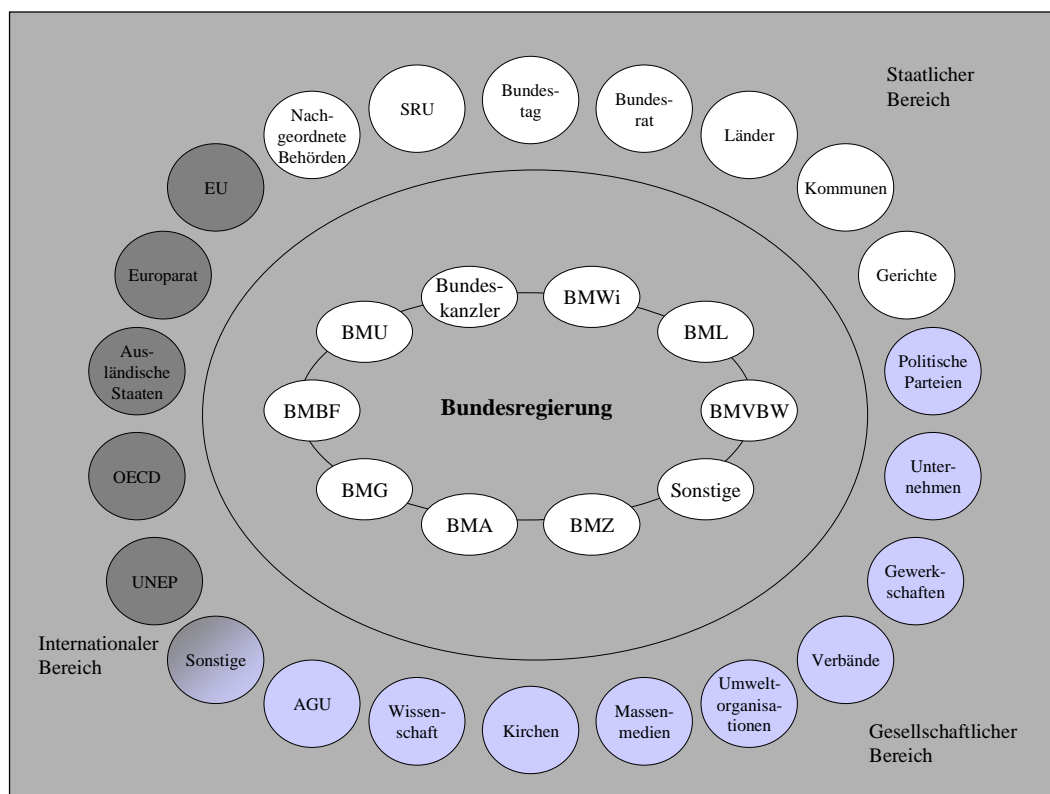


Abb. 3: Staatliche, gesellschaftliche und internationale Akteure der Umweltpolitik
(in Anlehnung an: HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 131)

Die folgenden Ausführungen werden sich dabei ausschließlich auf die Bundesregierung, die Bundesländer und die Europäische Union konzentrieren und deren umweltpolitische Zuständigkeiten bzw. deren Beziehungen zueinander untersuchen. Während sich dieses Kapitel auf die deskriptive Darstellung beschränkt, werden anschließend in Kap. 4 aus der Aufgaben- und Organisationsstruktur resultierende Probleme analysiert.

3.1 Entwicklung auf der Ministerialebene des Bundes

Seit Entstehen des Politikfeldes Umweltschutz 1969 wird dieses auf der politisch-administrativen Ebene des Bundes unterschiedlich verankert. Vor der Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1986 obliegt die Federführung über die deutsche Umweltpolitik dem Bundesministerium des Innern, wie die Entwicklungstendenzen im folgenden kurz wiedergeben.

3.1.1 Organisatorische Verankerung im Bundesministerium des Innern

Zur Implementation des Umweltschutzgedankens in die Politik ist im Ersten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 unter der Überschrift „Organisation“ folgendes zu finden: „Die Bundesregierung wird sich bei der Verwirklichung ihrer Umweltpolitik so weit wie möglich der bestehenden Behörden und sonstiger öffentlicher Einrichtungen bedienen.“⁵⁶ Daraus wird ersichtlich, daß – zumindest zu diesem Zeitpunkt – kein eigenständiges Umweltministerium geplant ist. Statt dessen orientiert sich die sozial-liberale Regierung am Integrations- statt am Konzentrationsprinzip⁵⁷, um dem Querschnittscharakter des Umweltschutzes gerecht zu werden.

Mit umweltpolitischen Aufgaben sind 1969 sieben Ministerien betraut:

Bundesministerium	Aufgabenbereiche
Bundesministerium des Innern (BMI)	Federführung für die Koordinierung des Umweltprogramms, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung, Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft, Umwelthygiene, Reaktorsicherheit (seit 1972), Strahlenschutz (seit 1972), Teilaufgaben der Umweltchemikalien- und Verkehrslärmgesetzgebung, bilaterale, internationale und supranationale Zusammenarbeit im Umweltschutz
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML)	Naturschutz, Landschaftspflege
Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (BMBau)	Raumordnung (seit 1972), Stadtplanung, Siedlungsentwicklung
Bundesministerium für Verkehr (BMV)	Umweltangelegenheiten beim Verkehrswegebau, Verkehrsemissionen, Meeresüberwachung
Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (BMJFG)	Human- und veterinärmedizinische Aspekte des Umweltschutzes, Federführung für das Chemikalienrecht
Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT)	Forschungs- und Technologiepolitik
Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi)	Rohstoff- und Energiepolitik, Federführung für gewerbliche Gesetze, Verbraucherpolitik

Tab. 3: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1969
(Quelle: MÜLLER, E. (1995), S. 544)

Die schon bestehende Abteilung Umweltschutz mit all ihren Referaten wird 1969 komplett aus dem Bundesministerium für Gesundheitswesen ins Innenministerium verlagert.

⁵⁶ BMI (Hrsg.) (1971), S. 10

⁵⁷ Nach MÜLLER, E. (1995), S. 1 werden beim Integrationsprinzip umweltpolitische Zuständigkeiten auf mehrere Ministerien verteilt, während beim Konzentrationsprinzip die Umweltkompetenzen in einem eigenständigen Umweltministerium bzw. in einem Schwerpunktministerium (in Deutschland lange das BMI) konzentriert werden.

Dem Bundesministerium des Innern (BMI) obliegt neben den Ressortaufgaben Verfassungsrecht, Dienstrecht und öffentliche Sicherheit von 1969 bis 1986 die Federführung für die Umweltpolitik. Grund hierfür ist die Zuständigkeit des BMI für die Raumordnung als eine wesentliche Umweltaufgabe. Nach der Regierungsumbildung 1972 gibt das BMI die Raumordnungskompetenzen, die ursprünglich zur Verankerung der Umweltpolitik in diesem Ministerium geführt haben, an das Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau ab und erhält vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft die Zuständigkeit für Reaktorsicherheit und Strahlenschutz.⁵⁸ In den folgenden Jahren wird der Umweltschutz im BMI organisatorisch, finanziell und personell kontinuierlich verstärkt, die Unterabteilungen und Referate den jeweiligen Erfordernissen angepaßt.⁵⁹ Analog zum BMI werden die umweltpolitischen Zuständigkeiten der anderen Ressorts meist ebenfalls einer eigenen Abteilung zugewiesen.⁶⁰

Bundeskanzler BRANDT (SPD) folgt mit der Zuordnung der Umweltaufgaben zum BMI einer Empfehlung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform. Diese verweist darauf, „daß das BMI sich besonders für eine Wahrnehmung der Umweltschutzaufgaben eigne, weil es auf diesem Gebiet keine speziellen Interessen zu vertreten habe und daher auch den notwendigen Ausgleich zwischen gesundheitspolitischen, wirtschaftspolitischen und sonstigen Belangen vollziehen werde“.⁶¹ Die Umweltpolitik wird damit in einem sog. starken Ressort, d. h. einem Ressort mit großer politischer Tauschmasse und Verhandlungsmacht, angegliedert.

Zur Koordinierung der umweltpolitischen Aktivitäten setzt der Bundeskanzler 1970 einen Kabinettsausschuß für Umweltfragen ein, der durch den Ständigen Abteilungsleiterausschuß für Umweltfragen (1971) unterstützt wird. In allen Ministerien werden zudem nach und nach Koordinierungsreferate für Umweltfragen eingerichtet, die insbesondere dem BMI als Ansprechpartner dienen.

Trotz der Integration von Umweltaufgaben in verschiedene Bundesministerien gibt es keine wirkliche Querschnittspolitik. Statt der intendierten wirkungsvollen Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Ressorts wird die Umweltpolitik von der sog. **negativen Koordination** dominiert, d. h. die Ministerien versuchen eigene Zuständigkeiten vor der Einmischung anderer Ressorts zu schützen, und Synergieeffekte bleiben ungenutzt. Generell wird aufgrund der bestehenden Zuständigkeitszersplitterung der Umweltschutz eher geschwächt.⁶² Kritisch beurteilt MÜLLER bspw. die Zuordnung des Naturschutzes zum BML⁶³ – einem Verursacherressort – mit der Folge weitgehender Beschränkung des BMI als federführendem Ministerium auf technisch orientierte sektorale Umweltpolitik.⁶⁴

⁵⁸ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 546.

⁵⁹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 45 ff. und 548 ff.

⁶⁰ Vgl. beispielhaft zur Entwicklung im Landwirtschaftsministerium MÜLLER, E. (1995), S. 557 ff.

⁶¹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 56, sich stützend auf PRVR (1969), S. 30.

⁶² Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 28 ff.

⁶³ Schon damals begründet auf koalitions- und machtpolitischen Gepflogenheiten, vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 56 ff.

⁶⁴ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 1 ff.

3.1.2 Organisatorische Verankerung nach Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Seit Mitte der 1970er Jahre wird – im Gegensatz zur wissenschaftlichen Literatur – die Forderung nach Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums von den Umweltverbänden und seit 1983 auch von den Grünen, der SPD und der FDP unterstützt.⁶⁵

Seitens der konservativ-liberalen Regierung ist eine Umstrukturierung des Kabinetts nach der Bundestagswahl im Januar 1987 geplant, zumal der für die Umweltpolitik zuständige Bundesinnenminister ZIMMERMANN (CSU) seit dem Sommer 1985 auch innerhalb der Regierungskoalition als umweltpolitisch nicht mehr tragfähig bzw. der Öffentlichkeit als nicht mehr vermittelbar eingestuft wird. Statt dessen überrascht Kanzler KOHL (CDU) acht Monate vor Ende der Legislaturperiode am 05.06.1986 mit der Einrichtung eines neuen Ministeriums, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, im folgenden kurz BMU. Die Motive dafür sind neben der steten Zunahme der Fachaufgaben vor allem politischer Natur.⁶⁶ Zum einen erfolgt die Gründung des BMU, zunächst unter Leitung des Frankfurter Oberbürgermeisters WALLMANN (CDU), also gleich einer ad-hoc-Maßnahme als Konsequenz aus dem sowjetischen Reaktorunglück von Tschernobyl und dem mangelhaften Management der daraus resultierenden Folgen durch die deutsche Umweltpolitik. Zum anderen gibt aber die knapp zwei Wochen später bevorstehende Landtagswahl in Niedersachsen den Ausschlag.⁶⁷ Mit der Einrichtung des BMU demonstriert KOHL Führungskompetenz, infolgedessen die dortige Wahl mit knapper Mehrheit gewonnen wird. Das BMU gilt deshalb häufig als „Geschenk der Demoskopie“⁶⁸ oder **makellostes Exempel symbolischer Politik**.

Dem neu gegründeten Umweltministerium werden folgende Aufgaben übertragen:

- „1. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern die Zuständigkeiten für
 - a) Umweltschutz,
 - b) Sicherheit kerntechnischer Anlagen, Strahlenschutz
2. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten die Zuständigkeit für Umwelt, Naturschutz
3. aus dem Geschäftsbereich des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit die Zuständigkeiten für gesundheitliche Belange des Umweltschutzes, Strahlenhygiene, Rückstände von Schadstoffen in Lebensmitteln, Chemikalien“.⁶⁹

Neben den Zuständigkeiten wird auch der administrative Unterbau mit ca. 340 Stellen nahezu unverändert aus den bisher verantwortlichen Ressorts übernommen. Zu Beginn des Jahres 1987 verfügt das BMU schon über 518 Planstellen.⁷⁰

⁶⁵ Vgl. die Zusammenfassung der Diskussion durch PEHLE, H. (1998), S. 30 ff.

⁶⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 34 ff. bzw. Interview 1.

⁶⁷ Die Wahl in Niedersachsen im Jahr 1986 steht besonders unter bundespolitischen Vorzeichen, da ein Sieg der bisher oppositionellen niedersächsischen SPD den Verlust der Bundesratsmehrheit der unionsgeführten Länder mit sich bringen würde.

⁶⁸ PEHLE, H. (1998), S. 36.

⁶⁹ PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (1986), S. 560.

⁷⁰ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 42 f. Zum organisatorischen Aufbau vgl. Abb. 4.

Anstatt langfristig orientierter, strukturbezogener Überlegungen folgt auch die Kompetenzzuordnung parteipolitischem Kalkül. Aufgrund der Koalitionsarithmetik muß das BMU auf die Raumordnungskompetenz als klassischen Bestandteil des Aufgabenbereiches eines Umweltministeriums verzichten. Sie verbleibt weiterhin im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, da eine Eingliederung der Raumordnung in das BMU zur Auflösung des erstgenannten Ministeriums geführt hätte. Da zu diesem Zeitpunkt Innen- und Landwirtschaftsministerium unter CSU-Leitung stehen und weitreichende Umweltkompetenzen abgeben müssen, hätte die Abschaffung des ebenfalls CSU-geführten Bauministeriums einen zu großen Kompetenzverlust für die CSU bedeutet.⁷¹ Des weiteren behalten das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit die Zuständigkeit für Schadstoffe in Arznei- und Pflanzenmitteln, das Bundesverkehrsministerium den Aufgabenbereich Meeresumweltschutz und das Bundesministerium für Forschung und Technologie die Umweltforschung.

Festzuhalten bleibt, daß mit der Gründung des BMU einerseits wesentliche Umweltaufgaben, darunter auch endlich der Naturschutz, in einem Ministerium zusammengefaßt werden. Andererseits besitzen nach wie vor sehr viele Ministerien Umweltkompetenzen, so daß eine wirkliche Konzentration mißlingt und das BMU insgesamt über relativ wenige Zuständigkeiten und damit auch **wenig politische Tauschmasse** verfügt. Die Gründung des BMU ist zudem ein Beispiel für die **inkrementalistische**⁷² **Institutionenbildung**, welche die bereits bestehenden Institutionen weitgehend unangetastet läßt und lediglich eine langsame Verlagerung (umwelt-)administrativer Kapazitäten darstellt.⁷³

Somit bleibt die Frage offen, ob sich der Status der Umweltpolitik nach der Gründung des BMU verbessert hat. Erscheint die Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums 1969 zur Eindämmung akuter Gefahren und zur Beseitigung vorhandener Schäden noch sinnvoll⁷⁴, so wird sie später fraglich, zumal die Aufgabenkonzentration 1986 nur halbherzig vollzogen wird. In der folgenden Tabelle werden deshalb die Vor- und Nachteile einer Konzentration umweltpolitischer Aufgaben in einem eigenständigen Umweltministerium nochmals zusammengefaßt.⁷⁵

⁷¹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 38 f. bzw. WEIDNER, H. (1989), S. 22 ff.

⁷² Als Inkrementalismus bezeichnet man eine politische Entscheidungsstrategie, die die Bearbeitung bestehender Probleme mittels Reformen schrittweise vollzieht und kontrolliert und zudem nur begrenzte Veränderungen anvisiert. Problemlösungen orientieren sich weniger an gültigen Werten als an ihrer Konsens- und Durchsetzungsfähigkeit im Entscheidungsprozeß pluralistischer Gesellschaften sowie am Maßstab (potentiell) verfügbarer Ressourcen. Der Inkrementalismus ist gekennzeichnet durch grundlegende Innovationsfeindlichkeit sowie geringe Reformreichweite und Problemlösungskapazität. Vgl. NOHLEN, D. (1998), S. 273 f.

⁷³ Vgl. JÖRGENS, H. (1996), S. 102.

⁷⁴ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 501 ff.

⁷⁵ Vgl. dazu insbesondere MÜLLER, E. (1995), S. 501 ff.; PEHLE, H. (1998), S. 29 ff., 43 ff. und 107 f. sowie HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 150 f.

Vorteile	Nachteile
<ul style="list-style-type: none"> • Bündelung von Kompetenzen und Konzentration auf eine Fachaufgabe, dadurch umweltpolitische Gestaltungsfähigkeit ebenso wie Zwang zur Profilierung • Ansiedlung der Umweltpolitik auf höchster politisch-administrativer Ebene • Entspricht der gesellschaftlichen und politischen Bedeutung des Umweltschutzes, der öffentlichen Meinung und internationalen Gepflogenheiten (Symbolwert) • Stetige Präsenz auf hoher politischer Ebene im internationalen Bereich 	<ul style="list-style-type: none"> • Geringe Informationsbasis durch Ausgliederung aus den Verursacherressorts • Geringe politische Tauschmasse / Durchsetzungsfähigkeit des Umweltministeriums gegenüber Verursacherbereichen, Verbänden etc.

Tab. 4: Vor- und Nachteile einer umweltpolitischen Konzentrationslösung
(eigene Zusammenstellung)

Der wesentliche Vorzug einer wie zwischen 1969 und 1986 in Deutschland praktizierten *Konzentrationslösung im Innenministerium* besteht darin, daß das BMI ein traditionell starkes, klassisches Ressort mit einigen Sonderrechten aufgrund seiner Kompetenz für Verfassungsfragen ist. Vorteilhaft erweist sich weiterhin, daß von der inneren Struktur her keine Zielkonflikte mit anderen Aufgabenfeldern innerhalb des Ministeriums vorliegen. Nachteile sind darin zu sehen, daß weitere wichtige Ressortzuständigkeiten im BMI verankert sind und die Umweltschutzabteilung nur eine von vielen ist, die die Aufmerksamkeit des Ministers beansprucht. In den späten 1970er Jahren mußte der Innenminister vielfach die Umweltpolitik vernachlässigen, da die Terrorismusbekämpfung im Vordergrund stand.

Nicht berücksichtigt wurde bisher die Abhängigkeit von politischen Faktoren. So spielt es z. B. eine Rolle, ob die Minister des Umwelt- bzw. Innenministeriums und der Verursacherressorts verschiedenen Parteien oder Parteiflügeln angehören und somit die Gefahr der Profilierung auf Kosten der jeweils anderen besteht.

3.2 Derzeitige Verankerung auf der Ministerialebene des Bundes

Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland setzt sich heute neben dem Bundeskanzleramt aus 14 Ministerien zusammen, von denen nicht weniger als acht mehr oder minder umfangreich für umweltpolitische Aufgaben zuständig sind. Neben dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sind dies das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML), das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), das Bundesministerium für Gesundheit (BMG), das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS), das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) sowie das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ).

Erste Instanz für umweltrelevante Fragestellungen ist heute natürlich das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) mit erstem Dienstsitz in Bonn. 14 Jahre nach seiner Gründung hat es folgende Zuständigkeiten inne:

<ul style="list-style-type: none"> • Leitlinien und Strategien der Umweltpolitik • Ökologische Sanierung und Entwicklung in den neuen Ländern • Internationale Zusammenarbeit • Schutz der Erdatmosphäre • Luftreinhaltung • Schutz der Binnengewässer und Meere • Grundwasserschutz • Abwasserbehandlung • Bodenschutz und Altlastensanierung • Vermeidung, Verwertung und Entsorgung von Abfällen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lärmbekämpfung • Schutz der menschlichen Gesundheit vor Gefahrstoffen • Vorsorge gegen Störfälle in Industrieanlagen • Aufklärung der Bevölkerung in Umweltfragen • Umwelttechnologie • Naturschutz • Landschaftspflege und -planung • Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen • Strahlenschutz • Entsorgung radioaktiver Abfälle
---	---

Tab. 5: Zuständigkeiten des Bundesumweltministeriums
(Quelle: BMU (2000a))

Wie nachfolgend noch deutlich wird, umfaßt der Aufgabenbereich des BMU nur einen Teil der Umweltpolitik. Laut Aussage der Bundesregierung existieren auf Bundesebene 233 umweltbezogene Gesetze, 549 Verordnungen und 498 Verwaltungsvorschriften sowie 330 EU-Verordnungen (Stand 1995), von denen jedoch nur ca. 20 Gesetze, 61 Verordnungen und 25 Verwaltungsvorschriften bzw. 23 EU-Verordnungen federführend im BMU bearbeitet werden.⁷⁶

Das BMU untergliedert sich in sechs Abteilungen mit 13 Unterabteilungen, ca. 70 Referaten und neun Arbeitsgruppen mit insgesamt ca. 840 Beschäftigten. Diese setzen sich hauptsächlich aus Juristen und Naturwissenschaftlern zusammen, mit wesentlich geringerem prozentualen Anteil folgen Ingenieure, Wirtschaftswissenschaftler, Forst- und Agrarwissenschaftler und Politikwissenschaftler.⁷⁷ Den organisatorischen Aufbau, der sich im Vergleich zur Gründung des BMU 1986 deutlich verändert hat, zeigt das folgende Organigramm.

⁷⁶ Vgl. BMU (1995), S. 441.

⁷⁷ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 23.

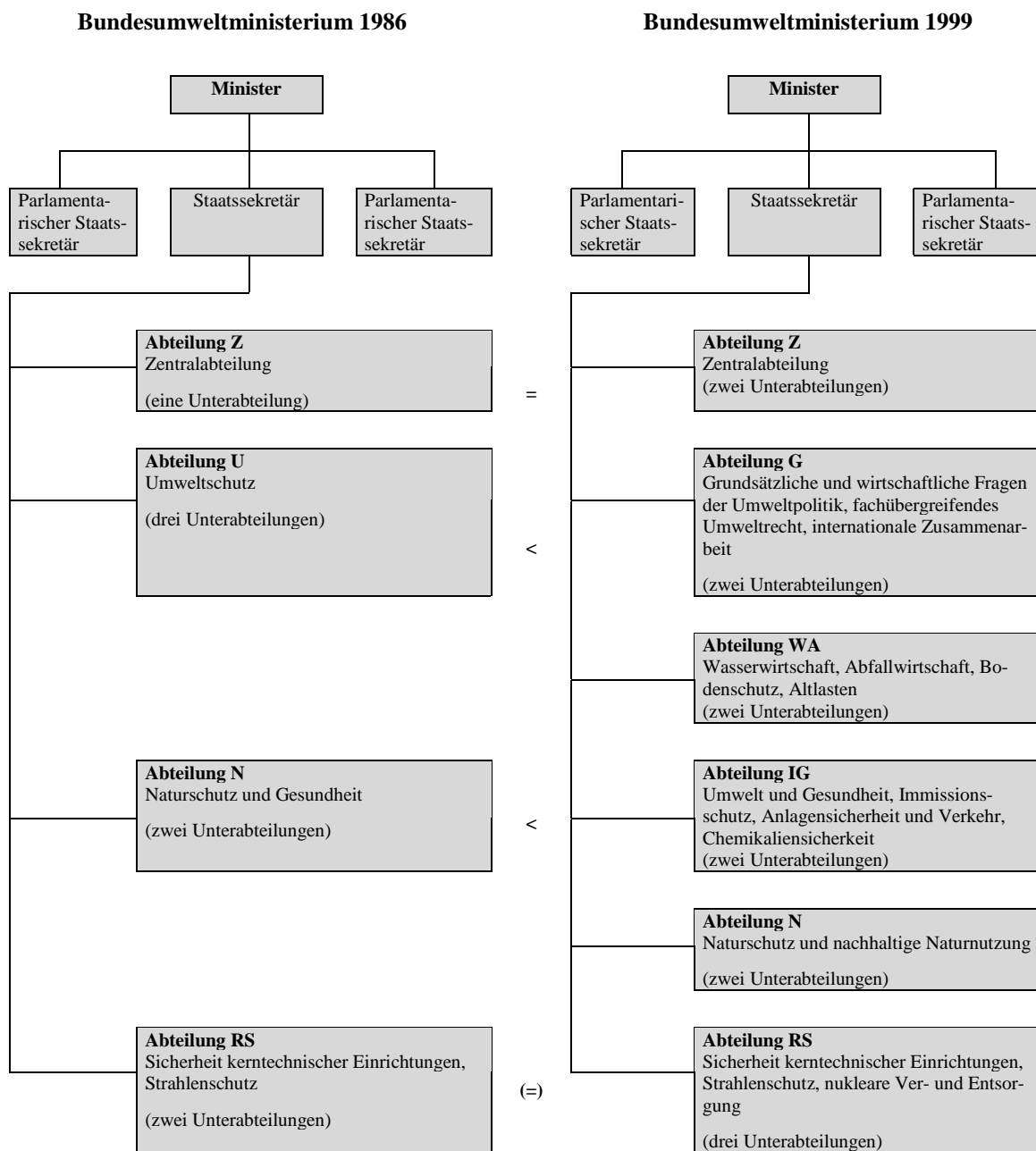


Abb. 4: Organigramme des Bundesumweltministeriums 1986 und 1999 im Vergleich
(in Anlehnung an: PEHLE, H. (1998), S. 42 und BMU (1999))

Zum Geschäftsbereich des BMU gehören zudem drei selbständige Bundesoberbehörden: das Umweltbundesamt (UBA), gegründet 1974 mit Sitz in Berlin, das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), gegründet 1989 mit Sitz in Salzgitter sowie das 1994 eingerichtete Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Bonn.⁷⁸

⁷⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 138 f.

Die umweltpolitischen Zuständigkeiten der weiteren Bundesministerien werden nachfolgend in Tab. 6 zusammengefaßt.

Bundesministerium (mit zuständigen Abteilungen)	Aufgabenbereiche
Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (mit den Abteilungen III „Energie“ und IV „Gewerbliche Wirtschaft; Industrie, Umweltschutz“)	<ul style="list-style-type: none"> Grundsätze der Energiepolitik, sparsame und rationale Energieverwendung, Erneuerbare Energien, Energieforschung, Beendigung der Nutzung der Kernenergie, Umwelt- und Klimaschutz im Energiebereich sowie Stein- und Braunkohlenbergbau Ökologische Wirtschaftspolitik, insbesondere Umweltschutz, Ressourcenschutz, Klimaschutz und Naturschutz
Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (mit den Abteilungen 2 „Allgemeine Angelegenheiten der Agrarpolitik“, 3 „Agrarische Erzeugung, Veterinärwesen“ und 5 „Ländlicher Raum, Forstpolitik, Jagd“)	<ul style="list-style-type: none"> Umweltangelegenheiten des Agrarbereichs sowie Energie und nachwachsende Rohstoffe Acker- und Pflanzenbau, ökologischer Landbau, Pflanzenschutz, Tierschutz u. ä. Wasserwirtschaft sowie nachhaltige Landentwicklung und Forstwirtschaft
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (mit der Abteilung III „Arbeitsrecht, Arbeitsschutz“)	<ul style="list-style-type: none"> Grundsatzfragen des Arbeitsschutzes, d. h. sozialpolitische Aspekte des Umweltschutzes wie Fragen der Umweltverträglichkeitsprüfung und beschäftigungspolitische Auswirkungen des Umweltschutzes Technischer Arbeitsschutz, hier insbesondere Gefahrstoffe, Chemikaliensicherheit und Bio- und Gentechnik
Bundesministerium für Gesundheit (mit den Abteilungen 3 „Gesundheitsvorsorge, Krankheitsbekämpfung“ und 4 „Verbraucherschutz, Veterinärmedizin“)	<ul style="list-style-type: none"> Umweltbezogener Gesundheitsschutz, Umweltmedizin und Trinkwasser sowie Gentechnik und Biotechnologie Alle Fragen bezüglich Lebensmittel und Chemikalienrecht
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (mit der „Grundsatzabteilung A“ und den Abteilungen „Eisenbahnen, Wasserstraßen EW“, „Luft- und Raumfahrt, Schifffahrt LS“, „Straßenbau, Straßenverkehr S“ und „Bauwesen, Städtebau BS“)	<ul style="list-style-type: none"> Bundesverkehrswegeplanung Langfristige Raumentwicklung
Bundesministerium für Bildung und Forschung (mit der Abteilung 4 „Forschung; Umwelt“)	<ul style="list-style-type: none"> Stilllegung, Rückbau und Entsorgung kerntechnischer Versuchsanlagen sowie Meeres- und Polarforschung Fragen der sozial-ökologischen und regionalen Umweltforschung, Fragen der globalen Umweltaspekte, des integrierten Umweltschutzes in der Wirtschaft, der Umwelttechnik und Einrichtungen der Umweltforschung Grundsatzfragen des Verkehrs, Technikfolgenabschätzung
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> Umweltpolitik, Ressourcenschutz und Waldwirtschaft im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit und Entwicklung

Tab. 6: Umweltschutzaufgaben der zuständigen Ministerien 1999
(eigene Zusammenstellung)

Trotz der Gründung eines eigenständigen Umweltministeriums vor mittlerweile 14 Jahren muß zusammenfassend konstatiert werden, daß auf der Ministerialebene des Bundes heutzutage umweltpolitische Kompetenzen genauso zersplittert sind wie im Jahr 1969, als sie erstmals im Innenministerium zu konzentrieren versucht wurden. Das BMU ist ein beliebiges Ressort neben anderen ohne besondere Vollmachten und Kompetenzen.

3.3 Umweltpolitischer Einfluß der deutschen Bundesländer und der Europäischen Union

a) Bundesländer

Aufgrund des Föderalismusprinzips in der Bundesrepublik wirken neben der Bundesregierung auch die Bundesländer auf die deutsche Umweltpolitik ein.⁷⁹ Zum einen üben sie bei der Konzipierung der Umweltpolitik durch den **Bundesrat** gestaltenden Einfluß aus, zum anderen verwirklichen sie die Umweltpolitik durch den **Vollzug** der Bundesgesetze entsprechend Art. 83 GG.⁸⁰ Allerdings verfügt der Bund nicht über die vollständige Umweltkompetenz. Gemäß Art. 74 Abs. 1 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf folgende Gebiete: sämtliche Fragen zur Erzeugung und Nutzung der Kernenergie, den Küstenschutz, das Bodenrecht, den Pflanzen- und Tierschutz, Belange des Verkehrswesens, die Abfallbeseitigung, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. In diesen Bereichen bricht Bundesrecht Landesrecht. Gemäß Art. 75 Abs. 1 GG obliegt dem Bund dagegen nur die Rahmengesetzgebung über den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Raumordnung und den Wasserhaushalt. In diesen Bereichen schaffen Bundesgesetze einen Rahmen, der durch Landesgesetze im einzelnen ausgefüllt wird.⁸¹

Zur Koordinierung politischer Aktivitäten zwischen Bund und Ländern dienen insbesondere drei Gremien. Dies sind

- die seit 1973 zweimal jährlich tagende Konferenz der Umweltminister des Bundes und der Länder (UMK), der seit 1986 die Konferenz der Amtschefs (ACK) vorge-schaltet ist, und
- der Ständige Abteilungsleiterausschuß Bund / Länder für Umweltfragen.

Das auf der ministeriellen Arbeitsebene angesiedelte, eigentliche Fundament der – teils mehr oder weniger guten – Zusammenarbeit bilden jedoch die (Bund-)Länder-Arbeitsgemeinschaften für einzelne Umweltbereiche. Dies sind im Detail:

- die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA),
- die Länderarbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI),
- die Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege, Erholung (LANA),
- die Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA),
- die Länderarbeitsgemeinschaft Atomenergie (LAA) und

⁷⁹ Vgl. zu den folgenden Erläuterungen PEHLE, H. (1998), S. 199 ff.

⁸⁰ Vgl. HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 134.

⁸¹ Vgl. HESSELBERGER, D. (1995), S. 257.

➡ der Bund-Länder-Arbeitskreis Umweltchemikalien (BLAU).

Diese Gremien vereinen Referatsleiter und Referenten des BMU und der Landesumweltministerien mit dem Ziel der auf Vollzugserfahrungen der Länder zurückgreifenden sachverständigen Unterstützung bei Rechtsvorhaben des BMU.⁸²

b) Europäische Union

Neben den Bundesländern nimmt in immer stärkerem Maße die Europäische Union (EU) als supranationale Organisation und als zentraler umweltpolitischer Akteur in Europa Einfluß auf die deutsche Umweltpolitik. Institutionelle Hauptorgane der EU sind das Europäische Parlament, der Ministerrat (Rat der Europäischen Union), die Europäische Kommission, der Europäische Gerichtshof und der Europäische Rechnungshof.⁸³ Auf Grundlage der Beschlüsse des Ministerrates oder in Anwendung der Vertragsbestimmungen führt die Europäische Kommission die Gemeinschaftspolitik aus. Dazu zählen auch umweltrelevante Felder wie die Agrarpolitik, Fragen im Rahmen des Binnenmarktes und die Umweltpolitik an sich.

Gemeinsames umweltpolitisches Vorgehen ist aus zweierlei Gründen notwendig. Zum einen erfordern **grenzüberschreitende Umweltbelastungen** internationale Anstrengungen zu ihrer Verminderung bzw. Vermeidung. Zum anderen können durch die Zusammenarbeit Wettbewerbsverzerrungen (**Standortnachteile**) vermieden werden. Generell unterliegen Umweltrecht und Umweltpolitik in den Mitgliedstaaten der EU der Harmonisierung.

In den am 25.03.1957 in Rom unterzeichneten und am 01.01.1958 in Kraft getretenen Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaft (EG) ist noch keine Zuständigkeit für die Umweltpolitik vorgesehen. Erst nachdem im Juni 1972 in Stockholm die Erste Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen stattfindet, fordern die Staats- und Regierungschefs der EG-Mitgliedstaaten auf ihrer Pariser Gipfelkonferenz im Oktober 1972 die Europäische Kommission auf, ein umweltpolitisches Aktionsprogramm auszuarbeiten, das den Beginn der gemeinschaftsweiten Umweltpolitik darstellt. Seit 1972 sind daraufhin fünf sog. Umweltaktionsprogramme erstellt worden. Sie dienen der Bestimmung der Grundkonzeption der Umweltpolitik der EG; in ihnen werden Ziele, Prinzipien, Prioritäten und konkrete Aktionspläne festgelegt. Tab. 7 faßt die bisherigen Umweltaktionsprogramme und ihre Schwerpunkte zusammen.⁸⁴

⁸² Vgl. HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 158 und PEHLE, H. (1998), S. 205 f.

⁸³ Vgl. dazu im einzelnen THIEL, E. (1997), S. 69 ff.

⁸⁴ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 65 ff.

Umweltaktionsprogramm	Zeitraum	Schwerpunkte
1. Umweltaktionsprogramm	1973-1976	Implementierung des Vorsorge- und Verursacherprinzips
2. Umweltaktionsprogramm	1977-1981	Fortsetzung des 1. Umweltaktionsprogramms
3. Umweltaktionsprogramm	1982-1986	Integration des Umweltschutzes in andere Politikbereiche, Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung
4. Umweltaktionsprogramm	1987-1992	Verstärkung der Prävention, Übergang zu einem medienübergreifenden Ansatz im Umweltrecht
5. Umweltaktionsprogramm	1993-2000	Orientierung am neuen Konzept des Sustainable Development, Umweltschutz als Querschnittsprinzip

Tab. 7: Die Umweltaktionsprogramme der Europäischen Gemeinschaft und ihre Schwerpunkte (eigene Zusammenstellung)

Neben den Umweltaktionsprogrammen werden seitens der EG / EU auch umweltschutzbezogene Forschungsprogramme ausgeschrieben. Hinzu kommen weitere Institutionen wie die Europäische Umweltagentur (seit Oktober 1993 in Kopenhagen), ein Europäisches Umweltbeobachtungsnetz u. v. m.

Ihren Anspruch auf umweltpolitische Kompetenzen stützt die EG seit Beginn der 1970er Jahre auf folgende Vertragsgrundlagen:⁸⁵ auf Art. 100 EGV, der die Angleichung derjenigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vorsieht, die sich unmittelbar auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes auswirken, und auf Art. 235 EGV, der der EG eine Generalermächtigung für im Vertrag nicht geregelte Befugnisse einräumt.

Mit Änderung der Gründungsverträge durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA), am 28.02.1986 unterzeichnet und seit dem 01.07.1987 in Kraft, wird der EG eine ausdrückliche Kompetenz für die Umweltpolitik zugesprochen. Unter dem Titel XVI Umwelt mit den Art. 130r-t EGV sind Ziele, Prinzipien und Beschlußverfahren der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zusammengefaßt. Neu hinzu kommt ebenfalls der Art. 100a EGV, der sich u. a. auf die Angleichung von Umweltvorschriften im Zuge der Vollenendung des Binnenmarktes bezieht.

Mit Unterzeichnung des Vertrages über die EU am 07.02.1992 in Maastricht, in Kraft getreten am 01.11.1993, wird in den Art. 2 und 3k EGV die gemeinsame Umweltpolitik in den Aufgabenkatalog der EU aufgenommen und somit rechtlich stärker verankert. Zudem werden umweltpolitische Maßnahmen nun gemäß Art. 189b, c EGV nach der qualifizierten Mehrheit und nicht mehr nach dem Einstimmigkeitsprinzip beschlossen, was Kompromisse für eine aktivere Umweltpolitik erheblich erleichtert.

Mit dem Amsterdamer Vertrag, unterzeichnet am 02.10.1997 und in Kraft getreten am 01.05.1999, gelingt die Aufnahme der Integrationsklausel der Umweltpolitik in die Grundsätze der Gemeinschaft. Der neue Art. 6 EGV schreibt vor, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Gemeinschaftspolitik zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen, ohne jedoch den Begriff Integration zu präzisieren.⁸⁶

⁸⁵ Vgl. WOLF-NIEDERMAIER, A. (1995), S. 314 ff.

⁸⁶ Vgl. KRAACK, M./PEHLE, H./ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 27 f.

Seitens der EG / EU wurden und werden entsprechend dieser Vertragsgrundlagen zahlreiche verbindliche Rechtsakte (insbesondere Verordnungen als unmittelbar geltendes Recht und Richtlinien ohne unmittelbare Rechtswirkungen) erlassen, die aber der Umsetzung in nationales Recht bedürfen. Dies bedeutet, daß der Bund bzw. die Bundesländer innerhalb der Reichweite dieser Rechtsakte keine selbständige Regelungsbefugnis mehr besitzen.

Nachfolgende Abbildung zeigt zusammenfassend die vielfältigen Verflechtungen, denen Umweltpolitik und Umweltadministration in Deutschland bzw. Europa unterliegen.

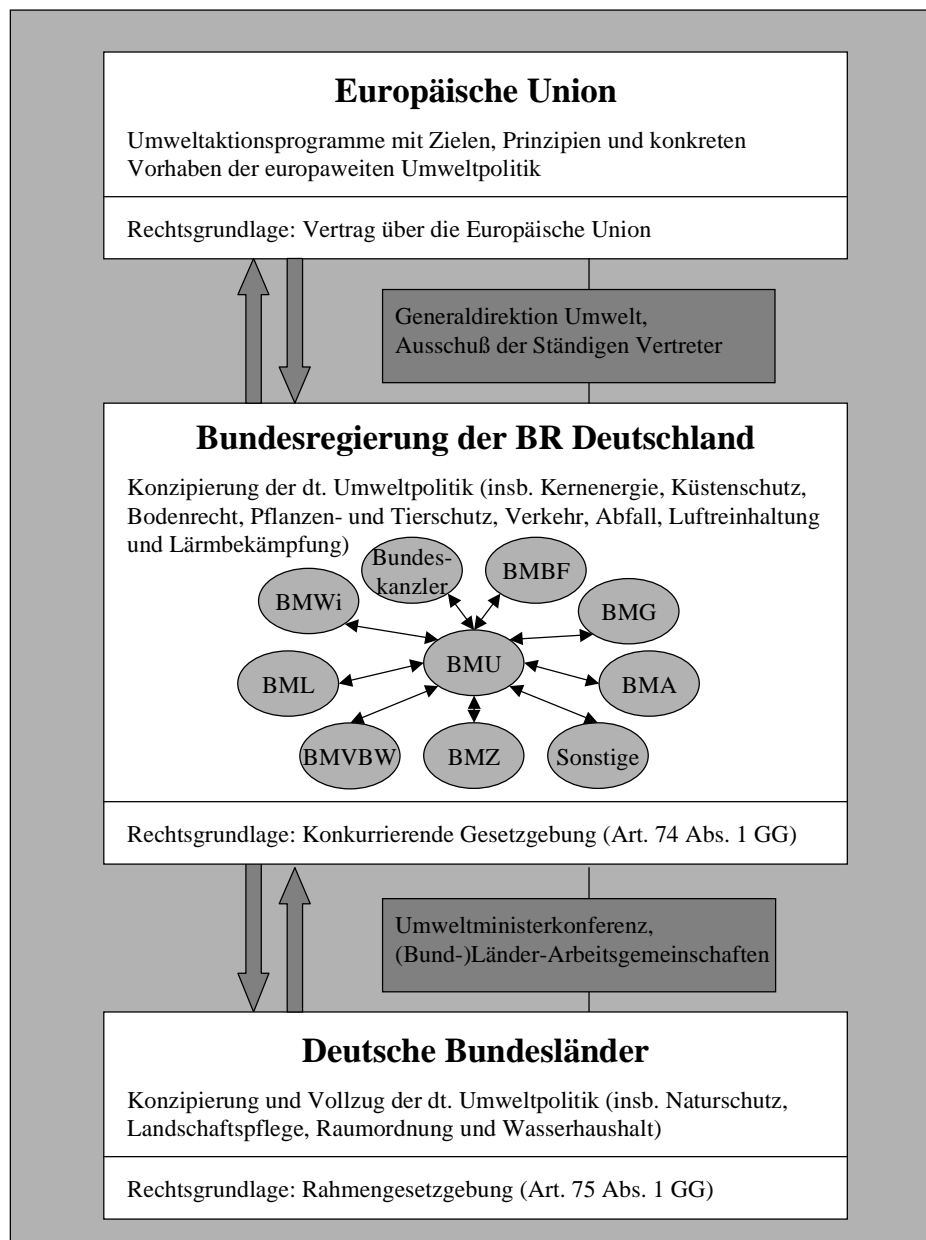


Abb. 5: Strukturen der Umweltpolitik und Umweltadministration (eigene Darstellung)

4 Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge⁸⁷

Damit das Mögliche entsteht, muß immer das Unmögliche versucht werden.

Hermann Hesse (1877-1962), deutscher Schriftsteller

Im vorhergehenden Kapitel wurde ersichtlich, daß die deutsche Umweltadministration und die Umweltpolitik vielfältigen Verflechtungen unterliegen, in deren Zentrum das BMU steht. Gemäß dem in Kap. 1.1 genannten Rahmenziel der Bundesregierung, der Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, werden nachstehend Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur dargelegt. Diese betreffen die interministeriellen Verflechtungen zwischen den Bundesministerien, die intraministerielle Organisation des BMU sowie die Beziehungen zu den vor- bzw. nachgelagerten Ebenen Europäische Union bzw. Bundesländer.

4.1 Interministerielle Probleme und Lösungsvorschläge

Generell ist es Aufgabe der Regierung, „den politischen Willen einer parlamentarischen Mehrheit in die Form konkreter Gesetzesvorschläge zu bringen ... [und dabei] über Einzelentscheidungen hinaus eine konsistente Politik zu entwickeln, welche sich im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten bewegt und in sich einigermaßen [sic!] widerspruchsfrei ist.“⁸⁸ Da mit umweltpolitischen Aufgaben mehrere Ministerien betraut sind, bedarf es zur Gewährleistung einer in sich geschlossenen Politik der Koordination und Organisation. Als **Grundsätze** der Regierungsorganisation gelten

- ➔ die prinzipielle Gleichrangigkeit der Ministerien untereinander, dies impliziert die Ausgewogenheit der Aufgabenbereiche,
- ➔ der zu wahrende Sachzusammenhang der einzelnen Aufgabenbereiche⁸⁹ und
- ➔ die „zeitgemäße Anpassung der Ministerialorganisation und Regierungsarbeit insgesamt an die zu lösenden Problemstellungen“.⁹⁰

In der Realität sind jedoch nicht in jedem Politikbereich der zu wahrende Sachzusammenhang sowie die Gleichrangigkeit der Ministerien gegeben, woraus zahlreiche Pro-

⁸⁷ Aufgrund seiner umfangreichen Analyse des BMU stützen sich die folgenden Ausführungen vor allem auf PEHLE, H. (1998). PEHLE erhob die relevanten Daten dazu im Zeitraum Juli 1993 bis August 1995 mittels schriftlichem Fragebogen an 150 Mitarbeiter des höheren Dienstes im BMU, sprich Abteilungs-, Unterabteilungs-, Referatsleiter und Referenten, und ergänzt um 31 vertiefende Interviews mit Unterabteilungs-, Referatsleitern und Referenten, ein Expertengespräch mit dem damaligen Staatssekretär und 13 weitere Interviews mit Mitarbeitern des UBA bzw. in den Spiegelreferaten des BMU im BML, BMV, BMWi, BMG, BMBau und BMFT. Zusätzlich griff er für seine Untersuchung auf Interviews mit Mitarbeitern des BMU, durchgeführt im Zeitraum April/Oktober 1987, zurück.

⁸⁸ RUDZIO, W. (1996), S. 263.

⁸⁹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 54 in Anlehnung an PRVR (1969), S. 10.

⁹⁰ HESSE, J. J./ELLWEIN, T. (1992), S. 266, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 54.

bleme im interministeriellen Entscheidungsfindungs- und Abstimmungsprozeß resultieren.

Bestehende Probleme

➤ Kompetenzzuschnitt:

Nach Einschätzung der Mitarbeiter des BMU schränken der mangelnde Kompetenzzuschnitt bzw. die Zuständigkeitszersplitterung den Handlungsspielraum des BMU ein und sind einer erfolgreicherer Umweltpolitik hinderlich. Dies betrifft vor allem die Aufgabenbereiche Energiepolitik, Umweltaspekte der Verkehrspolitik, Umweltgrundlagenforschung, Arbeits- und Gesundheitsschutz einschließlich Gefahrstoffrecht sowie Pflanzenschutz- und Düngemittelrecht mit der Folge von Ineffizienz und Reibungsverlusten im Abstimmungsprozeß.⁹¹

➤ Politische Beteiligung und Durchsetzung:

Weiterhin Aufgabe der Umweltpolitik und damit des BMU zur Verwirklichung der Querschnittsansprüche ist neben der Federführung für spezielle Umweltgesetze auch die Beeinflussung der Fachprogramme anderer Ministerien im Sinne des Umweltschutzes.⁹² Neben dem Kompetenzzuschnitt wird seitens der Beamten des BMU aber ebenso die mangelnde politische Beteiligung und Durchsetzungsmacht durch die bzw. gegenüber den anderen Bundesministerien beklagt. Dies ist u. a. auf den kompetenziellen Zuschnitt und die dadurch bedingte geringe politische Tauschmasse und Verhandlungsmacht zurückzuführen.⁹³

➤ Informations- und Beteiligungspflicht:

Zwar besagt zur rechtlichen Stellung des Umweltschutzes die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesregierung nach § 23 Abs. 2 Satz 4 GGO II, daß das Umweltministerium immer zu beteiligen ist, „wenn Belange des Umweltschutzes berührt sein können, um die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Vermeidung oder Ausgleich von Umweltbeeinträchtigungen) sicherzustellen“.⁹⁴ Ebenso fordern die „Grundsätze für die Prüfung der Umweltverträglichkeit öffentlicher Maßnahmen des Bundes“, erlassen durch die Bundesregierung am 22.08.1975, eine Einbeziehung des Umweltministeriums.⁹⁵ In der Praxis sind diese Richtlinien jedoch wirkungslos, da weder Dokumentations- und Veröffentlichungspflichten für die Umweltverträglichkeitsprüfung noch Sanktionen bei Nichtdurchführung bestehen.⁹⁶

Das Informations- und Beteiligungsverhalten insbesondere der Verursacherressorts wird deshalb seitens der Mitarbeiter des BMU differenziert beurteilt. Wird die Beteiligung an der Gesetzesvorbereitung eher als gut gesehen, so wird die Information über umweltrelevante Vorhaben der anderen Ministerien eher als negativ einge-

⁹¹ Zahlreiche Beispiele dazu finden sich in PEHLE, H. (1998), S. 55 f.

⁹² Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 275.

⁹³ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 67 ff.

⁹⁴ Eigene Hervorhebung.

⁹⁵ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 63.

⁹⁶ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 109 und HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983), S. 213.

schätzt. Dies äußert sich in „Kleinigkeiten“ wie dem Umgangston, der verspäteten Einladung zu Ressortbesprechungen, der Ausgrenzung von Fachgesprächen, offensichtlichen Verstößen gegen die Geschäftsordnung oder Verzögerungen von Stellungnahmen zu internationalen Vorhaben mit der Folge der Nichteinhaltung von Fristen und somit der Vertagung von Problemen um mehrere Jahre.⁹⁷ In den Verursacherressorts wird das defizitäre Informations- und Beteiligungsverhalten übrigens oft schlicht mit fehlenden personellen Kapazitäten einerseits sowie der mangelnden Erfahrung der Mitarbeiter des BMU andererseits begründet.⁹⁸ Im Gegensatz dazu wird aber bspw. die Zusammenarbeit zwischen dem BMBF und dem BMU als sehr gut eingeschätzt.⁹⁹

➤ Negative Koordination und Inkrementalismus:

Des weiteren besteht im interministeriellen Abstimmungsprozeß insbesondere der Fachabteilungen (Abteilungen IG, N, WA, vgl. Abb. 4) ein hohes Konfliktpotential. Abstimmungsprozesse in der (Umwelt-)Ministerialorganisation, d. h. zwischen den Fachreferaten der verschiedenen Ressorts, werden i. d. R. einvernehmlich, ohne Einbeziehung höherer Ebenen wie der Führungszwischenschicht, der Leitungsebene oder gar des Kabinetts, getroffen.¹⁰⁰ Dies begünstigt einerseits die sog. negative Koordination, d. h. Programmwürfe anderer Ministerien werden hauptsächlich auf mögliche negative Auswirkungen für den eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich geprüft und strittige Punkte ausgeklammert. Andererseits wird die Politik der kleinen Schritte, der Inkrementalismus, organisatorisch vorprogrammiert, wodurch wichtige Richtungssetzungen verhindert werden.

Fazit:

Als Folge seiner tendenziell schlechten Durchsetzungschancen muß das BMU an seinen eigenen Vorlagen häufig substantielle Abstriche vornehmen und übt umgekehrt eher geringen Einfluß auf die Vorhaben anderer Ressorts aus. Problemverschärfend für den Umweltschutz kommt hinzu, daß eine echte Einflußnahme nur in der Phase der Vorbereitung von Vorhaben möglich ist.¹⁰¹ In der Innen- und Außensicht wird das BMU hinsichtlich seines Gestaltungs- und Konfliktpotentials tendenziell als „zweiter Sieger“¹⁰² bzw. „Ministerium zweiter Klasse“¹⁰³ gesehen. Sehr drastisch formuliert ein Mitarbeiter des BMU: „Das Innenministerium hat damals gekalbt, und herausgekommen ist ein Mäuschen.“¹⁰⁴

⁹⁷ Vgl. die vielfältigen Beispiele dazu in PEHLE, H. (1998), S. 72 ff.

⁹⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 84 f.

⁹⁹ Vgl. Interview 3.

¹⁰⁰ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 60 ff.

¹⁰¹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 78.

¹⁰² PEHLE, H. (1998), S. 71.

¹⁰³ PEHLE, H. (1998), S. 80.

¹⁰⁴ Zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 80.

Lösungsvorschläge

➡ Kompetenzkonzentration:

Generell sind zur Verwirklichung des Umweltschutzes zwei grundlegende Organisationsmodelle denkbar: die **Konzentrationslösung in einem starken Umweltministerium** bzw. die **Integration in den Verursacherressorts**.

Gemäß den Grundsätzen der Gleichrangigkeit der Ministerien und dem zu wahrenen Sachzusammenhang wäre es denkbar, alle Umweltaufgabenbereiche komplett in das BMU zu integrieren. Vorteile dieser Lösung wären die Bündelung der umweltpolitischen Kompetenzen bzw. des Sachverständnisses sowie mehr politische Schlagkraft.

Gegen die vollständige Konzentration der Umweltaufgaben im BMU, verbunden mit dem Initiativrecht und der Problemdefinitions-macht, spricht, daß Umweltschutz als Querschnittspolitik betrieben werden sollte. So sind für grundsätzlich konfliktäre Sachgebiete geteilte Zuständigkeiten zu präferieren, damit die Konflikte in der politischen Diskussion und in der Öffentlichkeit zur Sprache kommen und nicht schon der Hausmeinung eines Ministeriums untergeordnet werden. Als ebenfalls wenig hilfreich hat sich in diesem Zusammenhang auch die gemeinsame Federführung zweier Ressorts über ein Sachgebiet – wie die kompetenzielle Überschneidung im Bereich Gesundheit und Umweltschutz – erwiesen, die zwar in der Gemeinsamen Geschäftsordnung bzw. in Art. 65 GG nicht vorgesehen ist, aber dennoch manchmal praktiziert wird.¹⁰⁵

Da es ökologischen Erfordernissen besser gerecht wird, internationalen Gepflogenheiten und auch der politischen Meinung entspricht, wird im folgenden von der Beibehaltung eines Umweltministeriums ausgegangen. Unter Berücksichtigung der strikten Zuständigkeitstrennung von Verursacherbereichen sollte das Aufgabenfeld des BMU um folgende Bereiche erweitert werden:

- um die Grundsätze der Energiepolitik und –forschung aus dem BMWi (diesem verbliebe die Energiewirtschaft),
- um die Grundfragen der Entwicklung des ländlichen Raumes aus dem BML,
- um den technischen Arbeitsschutz aus dem BMA,
- um das Gebiet Umwelt und Gesundheit (Gentechnik, Biotechnologie), den Verbraucherschutz und das Chemikalienrecht aus dem BMG¹⁰⁶ und
- um die langfristige Raumentwicklung und die Grundlagen der Verkehrsplanung aus dem BMVBW.

Das BMBF als „neutrales“ Ministerium würde weiterhin für die Umweltforschung verantwortlich zeichnen. Für die marginale umweltpolitische Zuständigkeit des BMZ müßte lediglich eine einheitliche politische Linie in der internationalen Umweltpolitik gewährleistet werden, was jedoch nicht als unbedeutend abgetan werden

¹⁰⁵ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 56 ff.

¹⁰⁶ Da das BMG schon jetzt ein relativ kleines Fachressort ist, sollte es im Rahmen einer langfristigen Umstrukturierung aufgelöst werden, verbleibende Aufgaben sollten ins Sozialministerium integriert werden.

darf, wie das aktuelle Beispiel der Förderung von Atomtechnologie im Rahmen der Entwicklungshilfe beweist. So genehmigte Anfang März 2000 ein interministerieller Ausschuß, bestehend aus Vertretern des Wirtschafts-, Finanz-, Außen- und Entwicklungshilfeministeriums, sog. Hermes-Bürgschaften, mit denen die Lieferung deutscher Atomtechnologie nach China, Litauen und Argentinien gefördert wird, was im auffallenden Widerspruch zur deutschen Atompolitik steht.¹⁰⁷

Mit verändertem Kompetenzzuschnitt könnte auch die derzeit schwache Stellung des BMU im Kabinett gestärkt werden. Würde bspw. die Energiepolitik in das BMU eingegliedert, verliehe man dem Umweltschutz dadurch insgesamt mehr Macht innerhalb der Regierung, was auch Politiker erster Machtgüte anstelle von Fachleuten und verdienten Parteigenossen anzöge.¹⁰⁸

➤ Veto- bzw. Initiativrecht:

Da eine vollständige Konzentration der Umweltaufgaben wie bereits erläutert mit Nachteilen verbunden, könnte zusätzlich ein **Vetorecht** des Umweltministers im Kabinett, vergleichbar dem Vetorecht des Finanzministers, des Innenministers in Verfassungs- und Verwaltungsfragen oder des Justizministers in Fragen der allgemeinen Rechtsordnung, den Umweltschutz im interministeriellen Abstimmungsprozeß stärken. In der wissenschaftlichen Literatur¹⁰⁹ wird jedoch angemerkt, daß Vetorechte in der Praxis äußerst selten angewendet werden. Sie dienen nicht zum häufigen Gebrauch, sondern quasi als „Drohung“ im intra- und interministeriellen Entscheidungsfindungsprozeß. Die praktische Bedeutung eines Vetorechts liegt demnach „vor allem in seinem Vorhandensein, nicht in seiner Anwendung im Kabinett“¹¹⁰. Teilweise wird ein Vetorecht auch als nicht effizient und nicht durchsetzbar kritisiert.

Statt eines destruktiven Vetos sollte deshalb ein konstruktives **Initiativrecht** eingeführt werden, weg von dem Prinzip „Was wollen wir nicht?“ hin zur Devise „Was wollen wir?“¹¹¹. Zumindest aus organisatorischer Sicht wäre die Einführung eines Veto- oder Initiativrechts mittels eines einfachen Kabinettsbeschlusses, d. h. einer Änderung der Geschäftsordnung der Bundesregierung, relativ leicht realisierbar.

➤ Spiegelreferate und Interministerielle Arbeitsgruppen:

Zu einer Verbesserung im Abstimmungsprozeß der Fachreferate der beteiligten Ministerien könnten Spiegelreferate und interministerielle Arbeitsgruppen beitragen.

Als **Spiegelreferate**¹¹² bezeichnet man diejenigen ministeriellen Arbeitseinheiten, die sich mit einem Arbeitsbereich befassen, der federführend von einem anderen Ressort wahrgenommen wird. Spiegelreferate erfüllen i. d. R. eine Doppelfunktion. Zum einen koordinieren sie die Stellungnahmen verschiedener Fachreferate des ei-

¹⁰⁷ Vgl. VORHOLZ, F./HOFFMANN, W. (2000), S. 11.

¹⁰⁸ So wird dem langjährigen Bundesumweltminister KLAUS TÖPFER (CDU) im Gegensatz zu den vorher zuständigen Bundesinnenministern HANS-DIETRICH GENSCHER (FDP) und FRIEDRICH ZIMMERMANN (CSU) seitens der Mitarbeiter des BMU zwar hohes Fachwissen, aber nur geringes Durchsetzungsvermögen bescheinigt. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 60, 107 ff.

¹⁰⁹ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 534 f. und PEHLE, H. (1998), S. 275 ff.

¹¹⁰ STURM, R. (1989), S. 146, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 280.

¹¹¹ Vgl. Interview 3.

¹¹² Vgl. dazu im folgenden PEHLE, H. (1998), S. 81 ff.

genen Ministeriums zu Gesetzen und Programmentwürfen anderer Ressorts, um eine einheitliche Strategie und Taktik zu gewährleisten. Zum anderen dienen sie der kontinuierlichen Beobachtung der Aktivitäten des entsprechenden Ministeriums bezüglich konkreter Gesetzesvorbereitung und allgemeiner programmatischer Orientierung, ermöglichen somit die Früherkennung der für das eigene Haus relevanten Entscheidungen als auch die interministeriell notwendigen Kommunikationsprozesse.

Entsprechend dieser Definition werden auch die Spiegelreferate des BMU, insbesondere in den Verursacherressorts¹¹³, seitens seiner Mitarbeiter differenziert betrachtet.¹¹⁴ Einerseits dienen die Spiegelreferate als Frühwarnsysteme und Instrumente der negativen Koordination, andererseits sind sie besser für die Belange des Umweltschutzes sensibilisiert und fungieren teilweise als Verbündete des BMU in ihren eigenen Ministerien. Sie wirken demzufolge sowohl stützend als auch hemmend auf die Arbeit des BMU. Problematisch für eine positive, die Umweltpolitik unterstützende Zusammenarbeit mit den Spiegelreferaten wirken sich aber nachfolgende Tatsachen aus:¹¹⁵ Oftmals werden diese Referate aufgrund ihrer den eigentlichen Aufgaben des Ministeriums entgegenstehenden Arbeit ressortintern isoliert bzw. müssen sich der Hausmeinung unterordnen. Auch aufgrund der Karriereerwartungen der Mitarbeiter, die nur vom jeweiligen Mutterressort erfüllt werden können, werden Spiegelreferate deshalb eher die Politik des eigenen Hauses befürworten. Nicht zuletzt sind sie von externer Unterstützung abhängig, die das BMU bei seiner derzeitigen Position nicht leisten kann.

Trotz dieser Probleme und der genannten Doppelfunktion der Spiegelreferate sollten im Hinblick auf eine **effizientere Organisation** der deutschen Umweltpolitik neben der bisher vorgeschlagenen Umstrukturierung des BMU konkret Spiegelreferate für alle relevanten Bundesministerien in der Grundsatzabteilung des BMU eingerichtet werden. Denn einerseits hat die fehlende Verankerung von Spiegelreferaten im BMU bislang den Aufbau kontinuierlicher Arbeitsbeziehungen verhindert und überspitzt die Nichtwahrnehmung durch die anderen Ressorts (bzw. deren Minister) bewirkt. Andererseits wird dem BMU bisher seitens potentieller Verbündeter wie auch der eigenen Mitarbeiter mangelnder Mut zu ökologischen Koalitionen und fehlender Offensivgeist vorgeworfen.¹¹⁶

Ein weiteres organisatorisches Element neben den Spiegelreferaten stellen die **interministeriellen Arbeitsgruppen (IMA)**¹¹⁷ dar. Diese durch ihren zwar informalen Charakter, aber dennoch praktische Relevanz gekennzeichneten Arbeitsgruppen dienen zur Bearbeitung ressortübergreifender Problemstellungen, die aufgrund ihrer Komplexität einer längerfristigen Zusammenarbeit mehrerer Ministerien bedürfen.¹¹⁸ Für den Erfolg der Projektgruppenarbeit sind neben der klaren Aufgabendefinition und zeitlichen Begrenzung des Arbeitsauftrages ein hohes Maß an Kooperationsver-

¹¹³ Als Spiegelreferate des BMU gilt bspw. das Referat „Koordination der Umweltangelegenheiten des Agrarbereiches“ im BML.

¹¹⁴ Im BMU selbst existiert keine systematische Verankerung von Spiegelreferaten.

¹¹⁵ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 84 f.

¹¹⁶ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 86 f. und 289 ff.

¹¹⁷ Sie werden auch Beamtenausschüsse oder Projektgruppen genannt. Vgl. dazu nachfolgend auch PEHLE, H. (1998), S. 88 ff.

¹¹⁸ Mißlungenes Beispiel dafür ist die 1990 auf Initiative des Umweltministeriums eingerichtete „Interministerielle Arbeitsgruppe CO₂-Reduktion“, vgl. PEHLE, H. (1998), S. 89 ff.

mögen, Offenheit und Bereitschaft zum Überdenken althergebrachter Ressortstandpunkte und interdisziplinäres Verständnis seitens der Mitarbeiter sowie Unterstützung seitens der politischen Führung notwendig. Kritisch zu betrachten ist, daß interministerielle Arbeitsgruppen lediglich Informations- und Planungscharakter besitzen, sie verfügen über keine Entscheidungszuständigkeit bzw. sind vom guten Willen oder einem Kabinettsbeschluß abhängig. Wie das Beispiel der IMA CO₂-Reduktion zeigt, sind sie für ein politisch schwaches Ministerium nicht empfehlenswert, da sie die **Gefahr des Inkrementalismus** und damit der zeitlichen Problemverschiebung bergen.¹¹⁹ Trotz dieser Nachteile sollte dieses Instrument nicht unterschätzt werden, da es dem Querschnitts- und Integrationsanspruch der Umweltpolitik gerecht werden kann und somit die in Kap. 1.1 genannten Ziele unterstützt.

Als wenig vielversprechend hat sich in der Praxis dagegen die schon von MÜLLER¹²⁰ vorgeschlagene Einführung sog. Umweltbeauftragter in allen Bundesministerien (analog zu den Haushaltsbeauftragten in den Ressorts bzw. den Green Ministers in Großbritannien und den Umweltkorrespondenten in der Europäischen Kommission) erwiesen. Beauftragte für den Umweltschutz sollen bei allen umweltrelevanten Maßnahmen ihrer Ressorts die ordnungsgemäße Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung sicherstellen, besitzen allerdings meist keinerlei Kompetenz, umweltpolitische Ziele durchzusetzen. Ihre Aufgaben überschneiden sich zudem mit den bereits beschriebenen Spiegelreferaten und interministeriellen Arbeitsgruppen. Auch bestehen für die Mitarbeiter die gleichen Probleme wie Isolation in den Verursacherressorts und geringe Karriereaussichten.

Reizvoll erscheint jedoch der Gedanke einer unabhängigen Umweltprüfungsbehörde analog zum Bundesrechnungshof, deren „Hauptaufgabe die Vorbereitung eines Berichts zur Umweltverträglichkeit der Fachprogramme der Bundesregierung sein sollte“¹²¹.

Nicht zu vergessen sei an dieser Stelle das **personelle Element**, das oftmals ausschlaggebend sein kann, aber auch nur schwer bzw. nicht zu beeinflussen ist. Dies bezieht sich bspw. auf die politische Konfliktbereitschaft des Umweltministers, die Fähigkeit zu kämpfen, um sich im interministeriellen Entscheidungsprozeß durchzusetzen. Die Stärke und Qualität eines Ministers bemißt sich weniger am detaillierten Fachwissen als an seiner Durchsetzungsfähigkeit, seinem Machtinstinkt, der Umsetzung öffentlicher Lobby und der Unterstützung durch das Kanzleramt¹²², die auch die Motivation der eigenen Administration beeinflussen. Ein starker Minister ist z. B. im interministeriellen Abstimmungsprozeß der Arbeitsebene als glaubhafte Drohung einsetzbar. Hinzu kommen Faktoren wie die Partei- bzw. Flügelzugehörigkeit, das Gewicht der Partei innerhalb der Koalition¹²³ und das persönliche Verhältnis zum Kanzler.

¹¹⁹ Der Grund dafür ist, daß bei Aufgaben, die unter der Federführung des BMU liegen, dieses auch die Verantwortung für fachpolitische Versäumnisse trägt, die es aber nicht korrigieren kann. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 98 f.

¹²⁰ Vgl. MÜLLER, E. (1995), S. 531 ff.

¹²¹ MÜLLER, E. (1995), S. 533.

¹²² Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 118 ff.

¹²³ Relevant ist bspw. die Frage, ob die Partei des Umweltministers glaubhaft drohen kann, die Koalition zu verlassen.

4.2 Intraministerielle Probleme und Lösungsvorschläge

Die Umsetzung des Querschnittscharakters des Umweltschutzes tangiert neben der bislang diskutierten interministeriellen Organisation zugleich den internen Aufbau des Umweltressorts, denn auch die dem BMU zugewiesenen Fachaufgaben sind interdependent, umweltmedien- und sektorenübergreifend.¹²⁴ Noch 14 Jahre nach seiner Einrichtung bestehen für das BMU aber nicht nur im interministeriellen Bereich, sondern auch innerhalb des Ministeriums zahlreiche Defizite.¹²⁵

Bestehende Probleme

➤ Mediale Organisationsstruktur:

Hauptproblem ist die auf die Umweltmedien bezogene Organisation des BMU. Parallel zur interministeriellen Organisation ergeben sich aufgrund dessen ein wenig ausgebauter Informationsfluß sowie auch innerhalb des BMU negative Koordination. Auch heute noch gültig ist deshalb die 1994 getroffene Aussage des Sachverständigenrates: „In den beiden vergangenen Legislaturperioden war die Umweltpolitik nach wie vor stark sektoral ausgerichtet [...]. Die meisten [...] umweltrechtlichen Regelungen und Maßnahmen beziehen sich auf einzelne Medien oder Bereiche der Umwelt [...]. Dies führt nicht selten zu Abstimmungsproblemen, Erkenntnisdefiziten, uneinheitlichen Bewertungen und Unübersichtlichkeit.“¹²⁶ Auch in seinem aktuellen Gutachten 2000 kritisiert der SRU die nach wie vor mediale Struktur des BMU und der meisten Länderministerien.¹²⁷

➤ Kommunikationsprobleme aufgrund räumlicher Trennung:

Weitere Probleme resultieren insbesondere aus der überraschenden Einrichtung des BMU 1986 ohne jeden planerischen Vorlauf.¹²⁸ So waren die Abteilungen des BMU selbst mehr als zehn Jahre nach seiner Gründung zeitweise auf acht verschiedene Standorte über ganz Bonn verteilt.¹²⁹ Diese räumliche Trennung wirkte sich sowohl auf die interne Information und Abstimmung der Programmarbeiten als auch auf das Selbstverständnis der Umweltverwaltung nachteilig aus. Fehlende persönliche Bekanntschaften und das nichtexistente Wir-Gefühl gegenüber den Verursacherressorts verhinderten so den Querschnittsanspruch des Umweltschutzes. Eine Lösung des Problems erfolgte erst Ende 1999 mit dem Umzug in das ehemalige Postministerium.¹³⁰

Heute wirkt sich dagegen die Teilung auf die zwei Dienstsitze in Bonn und Berlin erschwerend aus. Die Aufteilung der Bundesministerien erfolgte gemäß einem Beschluß des Deutschen Bundestages, wonach der Kernbereich der Regierungsfunktionen in Berlin angesiedelt werden und Bereiche mit mehr verwaltendem Charakter ih-

¹²⁴ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 127.

¹²⁵ Vgl. zu den nachfolgend skizzierten Problemen und Lösungsansätzen PEHLE, H. (1998), S. 127 ff.

¹²⁶ SRU (1994c), S. 216, zitiert nach PEHLE, H. (1998), S. 128.

¹²⁷ Vgl. SRU (2000a), S. 3.

¹²⁸ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 134 ff.

¹²⁹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 136.

¹³⁰ Vgl. BAUER, E. (1999), S. 2.

ren Sitz in Bonn behalten sollten.¹³¹ Für den Stellenwert der Umweltpolitik ist daraus zu schließen, daß sie noch immer nicht zum Kernbereich, sondern zum Randbereich der Regierung gehört. Nach MÜLLER handelt es sich denn auch um eine „Organisationsreform mit dem Taschenrechner“¹³² ohne Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems. Auch wenn aufgrund finanzieller Kalküle davon auszugehen ist, daß langfristig alle Ressorts komplett nach Berlin umsiedeln¹³³, werden sich zumindest mittelfristig inter- und intraministerielle Kommunikationsprobleme verschärfen. Dies gilt insbesondere für die ministerielle Arbeitsebene und widerspricht zutiefst dem Ziel der Integration des Umweltschutzes in alle Politikbereiche, zumal wichtige Verursacher von Umweltbelangen in Berlin sitzen. Neben der negativen Rückkopplung für das Durchsetzungspotential bestehen weitere Gefahren. Dies sind:

- erstens die Abkopplung der politischen Leitungsebene des BMU (in Berlin) von der Arbeitsebene (in Bonn) mit ihren negativen Folgen auf Willensbildung und persönliche Kontakte,
- zweitens die Verlagerung der Massenmedien nach Berlin und damit eine erschwerte, für das BMU aber immer schon wichtige Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und
- drittens das Risiko, bei einer späteren Übersiedlung in der Berliner Peripherie zu enden, da der Raumbedarf des BMU bei den momentanen Bauplanungen in Berlin keine Berücksichtigung findet.¹³⁴

Lösungsvorschläge

➤ Integrierte Organisationsstruktur:

Der Lösungsvorschlag für die intraministeriellen Probleme des BMU besteht in einer integrierten, den heutigen Erfordernissen besser gerecht werdenden Organisationsstruktur. An Stelle der medial ausgerichteten Abteilungen bzw. Unterabteilungen und unter Beachtung der bereits unterbreiteten Kompetenzerweiterung ist folgende übergreifende Struktur vorstellbar:

- eine Zentralabteilung mit den Aufgaben Verwaltung (Personal, Organisation, Haushalt, innere Dienste etc.) und Koordination (mit Kabinett, Parlament, Europäischer Union, Ländern, Kommunen, Bundesoberbehörden, Medien etc.)
- eine Abteilung Umweltplanung und Umweltschutzstrategien (Grundsatzfragen) mit den Schwerpunkten Nachhaltige Entwicklung / Politikintegration, Umweltrecht, Internationale Zusammenarbeit / Programme, Umweltökonomie / Umweltinstrumente, Umweltinformation / Umweltbildung und den bereits diskutierten Spiegelreferaten für das BMWi, das BMVBW, das BML und das BMBF

¹³¹ Vgl. MÜLLER, E. (1994), S. 611 nach dem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 19. Juni 1991.

¹³² MÜLLER, E. (1994).

¹³³ So ist auch der Grundtenor in den geführten Interviews.

¹³⁴ Vgl. MÜLLER, E. (1994), S. 611 ff.

- eine Abteilung Medienbezogener Umweltschutz (bzw. Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz) mit den Teilgebieten Wasser, Boden / Altlasten, Luft / Klima, Ökologie / Umwelthygiene und Lärm
- eine Abteilung Flächenbezogener Umweltschutz mit den Aufgaben Raumordnung, Naturschutz und Landschaftspflege
- eine Abteilung Integrierter Umweltschutz (mit Hinblick auf die Kreislaufwirtschaft) mit den medienübergreifenden Bereichen Energie, Abfall / Abwasser, Produktionsverfahren / Technologien, Produkte
- eine Abteilung Technischer Umweltschutz mit den Gebieten Chemikalien und sonstige Gefahrstoffe, Anlagensicherheit, Arbeitsschutz (diese Aufgaben können aber auch auf die Abteilungen Medienbezogener bzw. Integrierter Umweltschutz aufgeteilt werden)
- und wie bisher eine Abteilung Reaktorsicherheit und Strahlenschutz mit den Schwerpunkten Reaktorsicherheit, Strahlenschutz und nukleare Ver- und Entsorgung.¹³⁵

➔ Hierarchieverflachung:

Generell sollte bei einer Umstrukturierung eine Verflachung der Hierarchie angestrebt werden. Zur Zeit sind alle Abteilungen in zwei bis drei Unterabteilungen und diese wiederum in mehrere Referate (mit Referatsleitern und Referenten) untergliedert. Die Folge sind Klein- bzw. „Einzelkämpfer-Referate“¹³⁶ mit zwei bis drei Referenten¹³⁷, die insbesondere unter Integrationsaspekten wenig effizient arbeiten. Die Lösung dieses Dilemmas wäre deshalb in **Großreferaten**, d. h. der Zusammenfassung mehrerer Mitarbeiter des höheren Dienstes, zu suchen, in denen die fachübergreifende Arbeit erleichtert würde. „Großreferate bieten sich für die Bearbeitung der umweltpolitischen Fragen der Zukunft deshalb besonders an, weil der bislang dominierende Bezug des Umweltschutzes auf einzelne Medien der Vergangenheit angehört.“¹³⁸

Ergebnisse dessen wären eine Aufwertung der Arbeitsebene, eine flexiblere Reaktion auf neue Aufgabenstellungen, eine verbesserte intra- und interministerielle Kommunikation, Kooperation und Koordination und eine Überwindung des engen Zuständigkeitsdenkens. Analog zur interministeriellen Organisation sollten verstärkt sachegebiets- und abteilungsübergreifende Arbeitsgruppen dauerhaft oder temporär eingerichtet werden.

Da sich das Problem der räumlichen Trennung mit der Zeit „von selbst“ lösen wird, soll darauf nicht noch einmal explizit eingegangen werden. Jedoch sollte die Leitung des BMU auf eine schnelle Lösung drängen. Ebenfalls vernachlässigt werden an dieser Stelle Lösungsvorschläge für eine integrierende Personalpolitik.

¹³⁵ Dieser Vorschlag basiert vor allem auf Anregungen durch die Organisationsstrukturen des britischen Umweltministeriums (vgl. DETR (2000a)) und des Umweltbundesamtes (vgl. UBA (1999)).

¹³⁶ Vgl. Interview 2.

¹³⁷ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 21.

¹³⁸ PEHLE, H. (1998), S. 308.

4.3 Probleme der Zusammenarbeit mit den Bundesländern und der Europäischen Union

Das BMU steht nicht nur häufig im Zielkonflikt mit anderen Bundesministerien, sondern auch zwischen den Interessen der Bundesländer und den Anforderungen europäischer Umweltpolitik.¹³⁹

Bestehende Probleme

➤ Instrumentalisierung des Bundesrates:

Aufgrund des schon erläuterten Föderalismusprinzips hängt das Gelingen der Umweltpolitik auch von der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern ab. Durch den Bundesrat, bestehend aus den Mitgliedern der Regierungen der Länder, wirken diese bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes mit. Die Mitwirkung kann beratender, initiiender oder beschlußfassender Natur sein. Bei Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften, welche die Finanzen der Länder beeinflussen können, deren Verwaltungshoheit berühren u. ä. und somit der Zustimmung bedürfen¹⁴⁰, besitzt der Bundesrat ein absolutes Veto und demzufolge großes Machtpotential.¹⁴¹ „Die Ausübung der Staatsfunktionen ist zwischen Bund und Ländern verschränkt.“¹⁴² Auch die Umweltpolitik wird davon betroffen, wenn Gesetzesvorschläge des BMU der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Probleme ergeben sich neben der grundsätzlichen Ländersolidarität insbesondere aufgrund parteipolitischer Kalküle, da der Bundesrat oft als Opposition zur Regierung instrumentalisiert wird.¹⁴³ SCHARPF faßt diese strukturellen Probleme im Begriff „Politikverflechtungsfälle“¹⁴⁴ zusammen.

➤ Umsetzung des europäischen Umweltrechtes:

Des weiteren gewinnt die Europäische Union immer mehr umweltpolitischen Einfluß auf Deutschland. Dabei hat sich die europäische Umweltpolitik in den vergangenen Jahren vom „Command-and-Control“-Ansatz abgewandt und einen an ökonomischen Instrumenten orientierten Regulierungsansatz durchgesetzt. Stärker als in der deutschen Umweltpolitik wird damit versucht, dem Vorsorgeprinzip und der Integration in andere Fachpolitiken gerecht zu werden.¹⁴⁵ Umsetzung und Vollzug des verpflichtenden Gemeinschaftsrechts liegen jedoch im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Für Deutschland gestaltet sich dieser Prozeß problematisch, da europäisches und ordnungsrechtlich geprägtes deutsches Umweltrecht von ihrer ge-

¹³⁹ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 199.

¹⁴⁰ Ca. 50 % aller Bundesgesetze sind zustimmungsbedürftig, was den Einfluß des Bundesrates auf den Gesetzgebungsprozeß verdeutlicht. Im Detail siehe die Art. 50 ff. sowie Art. 70 ff. GG.

¹⁴¹ Vgl. LAUFER, H. (1995).

¹⁴² SCHARPF, F. W. (1985), S. 325.

¹⁴³ Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 213 ff.

¹⁴⁴ SCHARPF, F. W. (1985), S. 323 ff.

¹⁴⁵ Vgl. Zur Bewertung der EU-Umweltpolitik CASPARI, S. (1995) und BUCK, M./KRAEMER, R. A./WILKINSON, D. (1999).

schichtlichen Entwicklung und ihrem Aufbau her nicht zueinander passen.¹⁴⁶ Zudem sind Umweltkompetenzen in Deutschland auf die Umweltmedien bezogen, die Richtlinien der EU aber meist medienübergreifend. Seit Mitte der 1990er Jahre übernimmt Deutschland deshalb eher eine Bremser-Rolle in der europäischen Umweltpolitik. Dazu kommen nicht genutzte Einflußmöglichkeiten im Entscheidungsfindungsprozeß.

Lösungsvorschläge

➔ Konzentration der Gesetzgebungsbefugnis:

Ein Lösungsansatz zur Überwindung der Kompetenzstreitigkeiten zwischen Bund und Bundesländern wäre die **Konzentration der umweltpolitischen Gesetzgebungsbefugnis beim Bund**, zumal auch die defensive Stellung der deutschen Umweltpolitik in Europa auf den Konflikt zwischen den deutschen Bundesländern und der EU zurückgeführt wird.¹⁴⁷ Dies fordert auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der schon 1994 kritisiert, daß die Gesetzgebungskompetenz den Erfordernissen der nachhaltigen Entwicklung nicht Rechnung trägt und der Widerstand der Länder eine Umsetzung der EU-Richtlinien oft schwierig bis unmöglich macht.¹⁴⁸ Von Länderseite wird dies aufgrund der Kenntnis der Dinge vor Ort und des Subsidiaritätsprinzips natürlich abgelehnt. Trotz der genannten Nachteile¹⁴⁹ wird an dieser Stelle dem Sachverständigenrat¹⁵⁰ zugestimmt und die Konzentration der Gesetzgebungsbefugnisse beim Bund durch Änderung der Verfassung befürwortet. Dabei sollte beachtet werden, daß der Bund keine Detailgesetze erläßt, sondern Spielräume für die Umsetzung bleiben. Zwar können die Länder Umweltprobleme besser lösen, aber nur so würde die Unberechenbarkeit des Bundesrates entfallen. Zudem könnte der Bund leichter Richtlinien der EU umsetzen, die bisher der Hoheit der Länder unterliegen, was weniger Vertragsklagen seitens der EU zur Folge hätte.

➔ Aktive, antizipierende deutsche Umweltpolitik in der Europäischen Union

Weiterhin mahnt der Sachverständigenrat eine stärker antizipierende Strategie seitens Deutschlands an. Grundsätzlich sei die Ausrichtung der deutschen europabezogenen Umweltpolitik zu überdenken. Dies gilt neben der Verbesserung der rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung und Durchführung des gemeinschaftlichen Umweltrechts auch für organisatorische Belange¹⁵¹. So arbeiten im in Brüssel angesiedelten Ausschuß der Ständigen Vertreter (COREPER), der nächsthöheren Ebene der innerhalb der Europäischen Kommission eingerichteten Arbeitsgruppen, 120 Mitarbeiter aus Deutschland. Das BMU ist dabei im Vergleich zu anderen deutschen Ministerien und im Vergleich zu den Umweltministerien anderer Mitgliedstaaten deutlich unterrepräsentiert. Aufgrund der in Kap. 4.2 beschriebenen, im BMU vor-

¹⁴⁶ Vgl. KRAACK, M./PEHLE, H./ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 26 ff.

¹⁴⁷ Vgl. dazu auch TAUSCH, F. (1999), S. 1 und 4.

¹⁴⁸ Vgl. SRU (1994b), S. 8.

¹⁴⁹ Kritisiert wird auch, daß eine schwache Position von Kommunen und Regionen aufgrund der Zentralisierung eine umweltpolitische Innovationsbarriere darstellt. Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 230, Fußnote 49.

¹⁵⁰ Vgl. SRU (2000b), S. 8f.

¹⁵¹ Vgl. SRU (1996), S. 13 und (1998b), S. 26 f.

herrschenden Kleinreferate mit zwei bis drei Referenten ist zudem die Besetzung der Büros in Bonn, Berlin und diverser Arbeitsgruppen in der Europäischen Kommission nahezu unmöglich, zumal keine Karriereanreize für deutsche Beamte in Brüssel existieren.¹⁵²

4.4 Organisationstheoretische Bewertung

Wie aufgezeigt, bestehen im BMU selbst als auch in der Zusammenarbeit mit den anderen Bundesministerien sowie den Organen der Bundesländer und der Europäischen Union vielfältige Defizite, die gemeinsam mit den entwickelten Lösungsansätzen nochmals in Tab. 8 zusammengefaßt werden.

Bestehende Probleme	Lösungsvorschläge
Interministeriell (Komplex I) <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzzersplitterung, Kompetenzüberschneidungen • Mangelnde Information und Beteiligung des Umweltministeriums durch andere Ressorts • Geringe Durchsetzungsfähigkeit des Umweltministeriums • Negative Koordination und Inkrementalismus 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzkonzentration im Umweltministerium, dadurch Vergrößerung der politischen Verhandlungsmacht • Veto- bzw. Initiativrecht des Umweltministers im Kabinett • Verstärkte Einrichtung von Spiegelreferaten und Interministeriellen Arbeitsgruppen
Intraministeriell (Komplex II) <ul style="list-style-type: none"> • Unzeitgemäßer, auf die Umweltmedien Wasser, Boden und Luft ausgerichteter Aufbau des Bundesumweltministeriums • Inter- und intraministerielle Kommunikationsprobleme durch räumliche Trennung der Dienstsitze 	<ul style="list-style-type: none"> • Medienübergreifende, an den Problemfeldern (Verkehr, Gesundheit ...) orientierte Organisationsstruktur zur Umsetzung eines integrierten Umweltschutzes • Hierarchieverflachung infolge verstärkter Einrichtung von Großreferaten, Spiegelreferaten sowie inter- und intraministeriellen Arbeitsgruppen • Zügiger Berlin-Umzug
Bezüglich der Bundesländer und der Europäischen Union (Komplex III) <ul style="list-style-type: none"> • Kompetenz- und Zielkonflikte zwischen Bund, Bundesländern und Europäischer Union (Politikverflechtungs-Falle) • Handlungsunfähigkeit der nationalen Umweltpolitik durch Instrumentalisierung des Bundesrates seitens der Opposition, Überlagerung der Fach- durch Parteipolitik • Zusätzlich Umsetzungsschwierigkeiten durch verschiedenen deutschen und europäischen Rechtsaufbau 	<ul style="list-style-type: none"> • Vollständige Konzentration der umweltpolitischen Gesetzgebungskompetenz beim Bund • Aktive deutsche Umweltpolitik in der Europäischen Union, unterstützt durch personelle Verstärkung

Tab. 8: Probleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur und Lösungsvorschläge (eigene Zusammenstellung)

¹⁵² Vgl. PEHLE, H. (1998), S. 252 ff.

In allen drei Komplexen treten somit Probleme bezüglich der Zuweisung von **Aufgaben**, **Kompetenz** und **Verantwortung** auf, die zusammen das **Kongruenzprinzip** bilden.

Detaillierter aufgeschlüsselt werden die Problemfelder in Abb. 6.

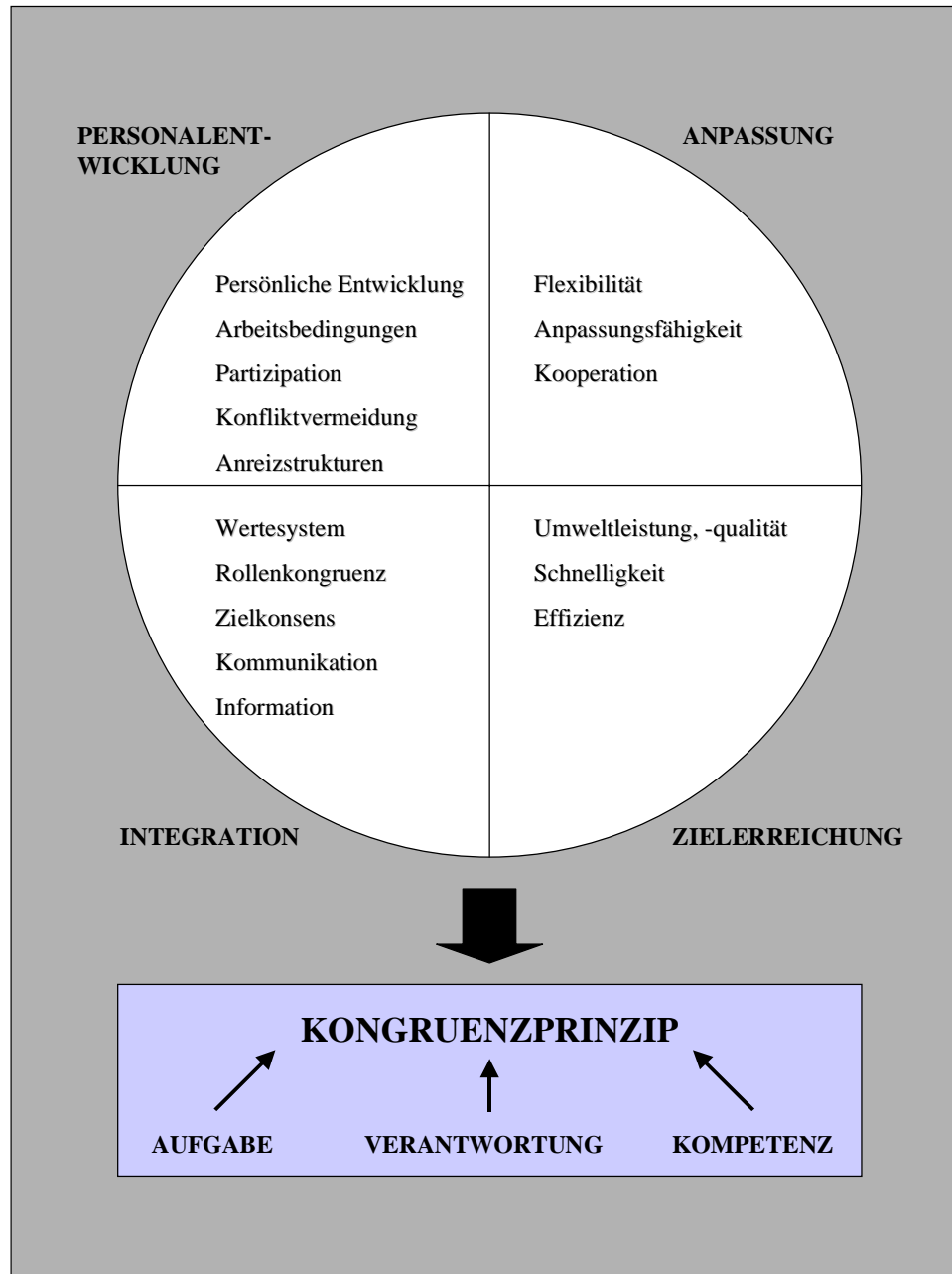


Abb. 6: Organisationstheoretische Bewertung
(in Anlehnung an SCHOLZ, C. (1993), Sp. 541 f.)

➔ Personalentwicklung:

Personalentwicklung bezieht sich vor allem auf die Mitarbeiter der Umweltadministration.

- Beispiele für persönliche Entwicklung und Anreizstrukturen sind die Karriereerwartungen der Mitarbeiter der Bundesministerien, die nur vom jeweiligen Mutterressort erfüllt werden können (Komplex I/II).
- Arbeitsbedingungen betreffen u. a. die räumliche Trennung zwischen Bonn und Berlin, aber auch die (fehlende) Unternehmenskultur oder die erschwerte Arbeit durch die vorherrschenden Kleinreferate (II).
- Partizipation und Konfliktvermeidung spiegeln sich insbesondere in den interministeriellen Abstimmungsprozessen wider, in denen es oft an der Durchsetzungsfähigkeit des BMU mangelt und wie auch die Aufteilung in sog. starke und schwache Ministerien beweist (I).

➔ Anpassung:

Anpassung bezieht sich dagegen auf die Organisation als Ganzes. Flexibilität der Aufgaben- und Organisationsstruktur meint dabei die kurzfristige Bewältigung neuer Aufgaben, während Anpassungsfähigkeit einen langfristigen Bezug aufweist.

- Für das BMU muß bspw. von einer langsamen Anpassungsfähigkeit ausgegangen werden, da die Organisationsstruktur nur schwer den heutigen umweltmedienübergreifenden Anforderungen gerecht werden kann (II).
- Gleiches gilt aber auch für die umweltpolitische Kompetenzaufgliederung bzw. –zersplitterung zwischen dem BMU und den anderen Ressorts bzw. auch zwischen Bund, Ländern und der EU (I/III).
- Für die Kooperation zu Organen der Bundesländer, der EU, aber auch zu eigenen Verbündeten wie Umweltverbänden oder Nichtregierungsorganisationen läßt sich Ähnliches festhalten (I/II/III).

➔ Integration:

Integration betrifft vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Bundesministerien.

- Aufgrund unterschiedlicher Wertesysteme und politischer Leitbilder bestehen häufig Zielkonflikte zwischen den Mitarbeitern der Umweltverwaltung und den Mitarbeitern der sog. Verursacherressorts (Wirtschaft, Landwirtschaft, Verkehr) (I).
- Das Rollenverhalten kommt wiederum in der Aufteilung in starke und schwache Ministerien zum Tragen; ebenso wurde bereits das fehlende Kommunikations- und Informationsverhalten der betroffenen Bundesministerien (negative Koordination) kritisiert. Beides widerspricht den eigenen Grundsätzen der Regierungsorganisation (I).

➔ Zielerreichung:

Hierbei wird nach der Umweltleistung (bzw. Umweltqualität) an sich und der Geschwindigkeit und Effizienz, mit der erstere erreicht wird, gefragt.

- Aufgrund bürokratischer sowie parteipolitischer Hürden kann jedoch nicht von der best practice ausgegangen werden (I/II/III)

Da all diese Unterpunkte nicht oder nur unzureichend erfüllt sind, versagt auch das Kongruenzprinzip von Aufgabe, Verantwortung und Kompetenz.

5 Zusammenfassung und Ausblick

Das Geheimnis des Erfolges ist die Beständigkeit des Ziels.

Benjamin Disraeli (1804-1881), britischer Politiker

Der Schutz der Umwelt und eine darauf ausgerichtete (Umwelt-)Politik gehören zu den wichtigsten Zukunftsaufgaben der Menschheit. Umweltpolitik wird dabei verstanden als Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu beseitigen. Wesentliche Ziele sind in diesem Zusammenhang die Realisierung eines integrierten Umweltschutzes, d. h. die Einbeziehung aller Politikbereiche, und die Orientierung am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung. Politische Querschnittsaufgaben wie die Umweltpolitik sind im Gegensatz zu herkömmlichen Fachaufgaben jedoch grundsätzlich dadurch charakterisiert, daß sie nicht in der Federführung desjenigen Ressorts liegen, welches die Probleme bewältigen soll. Seit Etablieren der staatlichen deutschen Umweltpolitik vor rund 30 Jahren wurde zwar im Bereich der sichtbaren Umweltbelastungen viel erreicht. Der geforderten Querschnitts- und Präventionsaufgabe der Umweltpolitik wurde aber aufgrund staatlicher Strategie-, Regelungs- und Vollzugsdefizite nicht Rechnung getragen. Diese Kritik konkretisiert sich letztendlich im Begriff des umweltpolitischen Staatsversagens.

Der Erfolg der Umweltpolitik wird vom Zusammenspiel der verschiedenartigsten Faktoren beeinflusst. Dazu zählen u. a. auch Aufgaben- und Organisationsstruktur auf der höchsten Ebene des politisch-administrativen Systems als zudem politisch gestaltbare Elemente. Unter Aufgaben- und Organisationsstruktur wird hierbei verstanden, wo Zuständigkeiten für die wichtigsten Aufgabenbereiche der Umweltpolitik angesiedelt sind und welche Beziehungen dieses System kennzeichnen.

Zu Beginn der staatlichen Umweltpolitik 1969 orientiert sich die damalige sozial-liberale Regierung am Integrationsprinzip. Mit umweltpolitischen Aufgaben sind sieben Ministerien betraut, wobei die Federführung dem Bundesministerium des Innern obliegt. Erst 1986 erfolgt die Gründung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Doch trotz der Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums sind heutzutage umweltpolitische Kompetenzen auf der Ministerialebene des Bundes genauso zersplittert wie im Jahr 1969, da nicht weniger als acht Bundesministerien für mehr oder minder umfassende Teilbereiche der Umweltpolitik verantwortlich zeichnen. Dies sind neben dem BMU das BMWi, das BML, das BMA, das BMG, das BMVBW, das BMBF und das BMZ. Aufgrund des Förderalismusprinzips und der geteilten konkurrierenden Gesetzgebung in Umweltfragen wirken neben der Bundesregierung auch die Bundesländer auf die deutsche Umweltpolitik ein. Zum einen üben sie bei der Konzipierung der Umweltpolitik durch den Bundesrat gestaltenden Einfluß aus, zum anderen verwirklichen sie die Umweltpolitik durch den Vollzug der Bundesgesetze. Ebenfalls nimmt in immer stärkerem Maße die Europäische Union als supranationale Organisation Einfluß auf die deutsche Umweltpolitik.

Hauptprobleme der bestehenden Aufgaben- und Organisationsstruktur betreffen:

- die interministeriellen Verflechtungen zwischen den Bundesministerien, hier sind die unterlassene Kompetenzkonzentration sowie die geringe politische Beteiligung und Durchsetzungsmacht des BMU innerhalb der Regierung zu kritisieren;
- die intraministerielle Organisation, d. h. vor allem der nicht den Erfordernissen eines integrierten Umweltschutzes gerecht werdende mediale Aufbau des BMU;
- den Zielkonflikt zwischen den Interessen der deutschen Bundesländer und den Anforderungen europäischer Umweltpolitik, der im Begriff „Politikverflechtungs-Falle“ zum Ausdruck kommt.

Neben diese speziellen Schwierigkeiten der deutschen Umweltpolitik bzw. Umweltadministration tritt ein generelles funktionelles, ökonomisches und politisches Staatsversagen im Verhältnis zur Gesamtwirtschaft und zur Verwaltung. Staats- bzw. Politikversagen liegt vor, wenn die von den politischen Entscheidungsträgern vorgegebenen Ziele nicht erreicht werden.¹⁵³ Es ist die Folge zweier gegenläufiger Entwicklungen, dem erhöhten Steuerungsbedarf der Industriegesellschaften bei tendenziell sinkender Steuerungsfähigkeit von Staat und Politik.¹⁵⁴ Staatsversagen betrifft jedoch nicht nur die deutsche Umweltpolitik, sondern im Vergleich mit anderen Industrieländern wie bspw. den Niederlanden, Schweden, Großbritannien oder der Schweiz auch weitere Bereiche wie die Beschäftigungspolitik, die Bildungspolitik, das Gesundheitswesen, die Strukturpolitik, die innere Sicherheit oder die Staatsverschuldung.

Diese Ausführungen sollen vor allem verdeutlichen, daß Verbesserungsvorschläge bezüglich der umweltpolitischen Aufgaben- und Organisationsstruktur auch in einem größeren Kontext zu sehen sind. Dieser betrifft zum einen die Durchsetzungsfähigkeit der Politik allgemein und zum anderen die Wirkungsweise der Verwaltung.

Zur Lösung der genannten Probleme wird eine Erweiterung der Kompetenzen des Umweltministeriums, verbunden mit einem Veto- bzw. Initiativrecht vorgeschlagen. Weiterhin muß eine integrierte Organisationsstruktur bei gleichzeitiger Verflachung der Hierarchie durchgesetzt werden. Dabei soll zu Großreferaten und interdisziplinären Arbeitsgruppen übergegangen werden. Um eine bessere Politikintegration zu gewährleisten, müssen im BMU Spiegelreferate zu den wichtigsten Verursacherbereichen eingerichtet werden. Zur besseren Umsetzung der europäischen Umweltpolitik und um unabhängiger von parteipolitischen Kalkülen zu werden, soll die umweltpolitische Gesetzgebungsbefugnis vollständig beim Bund konzentriert werden. Grundsätzlich ist auch die Ausrichtung der deutschen europabezogenen Umweltpolitik zu überdenken.

Zusätzlich kann die Formulierung und Umsetzung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie zur Politikintegration sowie zur Stärkung der Umweltpolitik allgemein bzw. ihrer organisatorischen Strukturen im besonderen beitragen.

¹⁵³ Vgl. CASPARI, S. (1995), S. 48.

¹⁵⁴ Vgl. JÄNICKE, M. (1986), S. 132 bzw. umfassend ELLWEIN, T./HESSE, J. J. (1994).

Schon in der auf der Konferenz der Vereinten Nationen 1992 in Rio de Janeiro verabschiedeten Agenda 21 wird gefordert, eine nationale Nachhaltigkeitsstrategie zu erarbeiten.¹⁵⁵ Dabei beschränken sich zahlreiche Länder bisher aber zumeist auf ökologische Aspekte.¹⁵⁶ „Im Gegensatz zur EU fehlt der politische Wille zur Integration der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bislang fast völlig“¹⁵⁷, wie z. B. die nach wie vor nicht umgesetzte IVU-Richtlinie¹⁵⁸ zeigt, die „ein wirksames integriertes Konzept aller am Genehmigungsverfahren beteiligten Behörden, die Vermeidung von Belastungsverlagerungen und einen hohen Schutz der Umwelt insgesamt“¹⁵⁹ verlangt. Ebenso „betont der Umweltrat die Verflechtung des Umweltschutzes mit anderen Politikbereichen und die sich daraus ergebende Notwendigkeit zur Politikintegration“¹⁶⁰ in seinem aktuellen Gutachten. Geschehen soll dies mit Hilfe des Instrumentes der nationalen Umweltplanung, das bereits in Kap. 2.2 kurz vorgestellt wurde. Als Schritte der nationalen Umweltplanung sind dabei durchzuführen:

- „Identifikation der nationalen Umweltprobleme und ihrer Ursachen
- Formulierung von Handlungsprioritäten
- Wahl und Konkretisierung umweltpolitischer Ziele unter Einbeziehung von Zielgruppen und ihnen nahestehenden Ministerien (z. B. Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft, Energie) sowie von Umweltschutzinteressen
- Partizipative Aufstellung eines Zeitrahmens für die Erreichung der Ziele
- Abschluß freiwilliger Vereinbarungen zur Umsetzung dieser Ziele
- Flankierende staatliche Maßnahmen zur Unterstützung des gesellschaftlichen Selbststeuerungspotentials
- Überprüfung und Bewertung der Verwirklichung von Umweltzielen“¹⁶¹.

Zur Umsetzung schlägt der Sachverständigenrat für Umweltfragen u. a. folgende Integrationsmechanismen vor:

- Beauftragung der betreffenden Ressorts durch die Regierung oder das Parlament, eigenständige Strategien in ökologischen Problemfeldern ihres Zuständigkeitsbereiches zu entwickeln
- Verbindliche Festlegung von Entscheidungsregeln zur Berücksichtigung extern definierter, übergreifender ökologischer Kriterien in allen Bereichen
- Generelle Integration von Umweltaspekten in das staatliche Berichtswesen
- Frühzeitige, institutionalisierte Beteiligung von Vertretern von Umweltbelangen am Politikformulierungsprozeß.¹⁶²

¹⁵⁵ Vgl. BMU (1997b), insbesondere S. 60.

¹⁵⁶ Vgl. RÜLING, A./VOLKERY, A. (1999b), S. 8.

¹⁵⁷ KRAACK, M./PEHLE, H./ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998), S. 32.

¹⁵⁸ Europäische Richtlinie zur Integrierten Vorbeugung und Vermeidung von Umweltverschmutzung.

¹⁵⁹ SRU (2000b), S. 8.

¹⁶⁰ SRU (2000a), S. 1.

¹⁶¹ JÖRGENS, H. (1996), S. 107. Vgl. auch SRU (2000b), S. 1

¹⁶² Vgl. SRU (2000b), S. 3.

Der Planungsprozeß soll also institutionell verankert und verbindlich gemacht werden. Dazu schlägt der SRU für das inhaltliche Management ähnlich einer interministeriellen Arbeitsgruppe eine Task Force aus Beamten verschiedener Ministerien vor, die den Ablauf professionell organisiert und die beim BMU angesiedelt ist.¹⁶³ Während bereits 80 % der Industrieländer einen nationalen Umweltplan zumindest ansatzweise eingeführt haben¹⁶⁴, sind in Deutschland erst in jüngster Zeit Ansätze zur Erstellung einer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie erkennbar, wie die Aufnahme des Vorhabens in die Koalitionsvereinbarung von 1998 und die Berufung eines Rates für nachhaltige Entwicklung beweisen. Unter Berücksichtigung der „Eigenlogik politischer Abstimmungs- und Kompromissprozesse“¹⁶⁵ soll dieser Rat, zusammengesetzt aus den Staatssekretären der relevanten Bundesministerien, „einerseits Ansprüche und Forderungen aus der Gesellschaft an die Politik formulieren, andererseits Kräfte für die Umsetzung von Nachhaltigkeitskonzepten mobilisieren.“¹⁶⁶

¹⁶³ Vgl. SRU (2000b), S. 5.

¹⁶⁴ Vgl. SRU (2000b), S. 1. Einen Überblick geben CARIUS, A/SANDHÖVEL, A. (1998), S. 17. Vgl. auch das Programm „Greening Government“ der englischen Regierung, DETR (2000b).

¹⁶⁵ SRU (2000b), S. 5.

¹⁶⁶ BMU (2000b).

Zusammenfassend sind die Vorschläge in der folgenden Abbildung veranschaulicht.

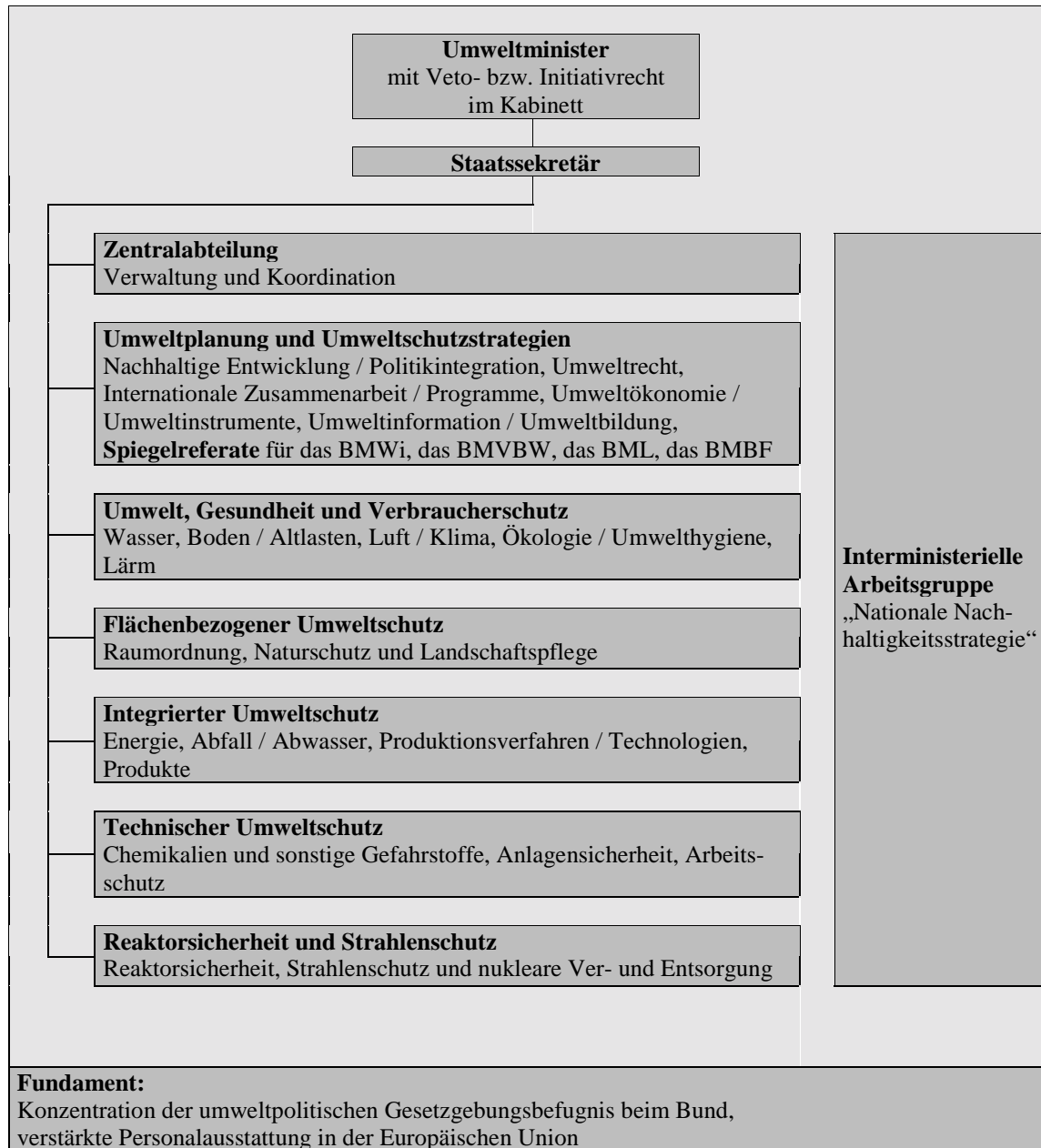


Abb. 7: Vorschlag für ein stärkeres Bundesumweltministerium
(eigene Darstellung)

Anhang Interviewleitfaden

Die Interviews wurden auf die Befragten individuell zugeschnitten. Folgende Fragen geben daher einen grundlegenden Überblick.

1. Welches sind Ihrer Meinung nach Erfolgsfaktoren der Umweltpolitik? Wie können diese gemessen werden? Wie schätzen Sie gemäß Ihrer Definition einer erfolgreichen Umweltpolitik den bisherigen Stand der deutschen Umweltpolitik ein?
2. Durch welche umweltpolitischen Ziele können die o. g. Erfolgsfaktoren erreicht werden?
3. Welche Ursachen hatte die Gründung des BMU 1986? Empfinden Sie den Zeitpunkt als richtig?
4. Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit und Kooperationsbereitschaft zwischen dem BMU und den anderen Bundesministerien bzw. den Ländern und der EU?

Zusammenarbeit des BMU	(eher) schlecht	mittel	(eher) gut
mit dem BMF			
mit dem BMWi			
mit dem BML			
mit dem BMA			
mit dem BMVg			
mit dem BMG			
mit dem BMVBW			
mit dem BMBF			
mit dem BMZ			
mit den deutschen Bundesländern			
mit der Europäischen Union			
mit			

5. Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie mit interministeriellen Arbeitsgruppen bzw. Spiegelreferaten gemacht? Bitte benennen Sie wenn möglich diese Arbeitsgruppen bzw. Referate!
6. Welche positiven und negativen Erfahrungen haben Sie mit Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaften gemacht? Bitte benennen Sie diese Arbeitsgemeinschaften!
7. Wie schätzen Sie die momentane Stärke des BMU bezüglich der Durchsetzung einer erfolgreichen Umweltpolitik gegenüber den anderen Bundesministerien bzw. den Ländern und der EU ein?

Durchsetzungsfähigkeit des BMU	(eher) schwach	mittel	(eher) stark
gegenüber dem BMF			
gegenüber dem BMWi			
gegenüber dem BML			
gegenüber dem BMA			
gegenüber dem BMVg			
gegenüber dem BMG			
gegenüber dem BMVBW			
gegenüber dem BMBF			
gegenüber dem BMZ			
gegenüber den deutschen Bundesländern			
gegenüber der Europäischen Union			
gegenüber			

8. Halten Sie die Einrichtung eines eigenständigen Umweltministeriums auf Bundesebene für sinnvoll? Wenn ja, welche Gründe sprechen dafür? Oder provokativ gefragt: Wäre es aus Sicht der Umweltadministration nicht sinnvoller, zur Durchsetzung einer integrativen Umweltpolitik insbesondere in den Verursacherressorts auf das BMU zu verzichten und die Umweltpolitik in alle Ministerien zu verankern (abgesehen von der Sinnhaftigkeit des BMU als offizieller Ansprechpartner für Belange des Umweltschutzes und der erwarteten Verwunderung des Auslandes)?
9. Halten Sie den derzeitigen Kompetenzzuschnitt des BMU bzw. die umweltpolitischen Zuständigkeiten der anderen Ministerien (insbesondere des BMWi, des BML, des BMG, des BMVBW und des BMBF) für sinnvoll bzw. ausreichend? Wo sehen Sie Handlungsbedarf im Hinblick auf den Integrationsanspruch der Umweltpolitik? Welche konkreten (organisatorischen) Verbesserungsmöglichkeiten können Sie sich vorstellen?

Handlungsbedarf	Ja	Nein	Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten
beim BMU			
beim BMWi			
beim BML			
beim BMA			
beim BMG			
beim BMVBW			
beim BMBF			
beim BMZ			
bei den deutschen Bundesländern			
bei der Europäischen Union			
bei			

Sonstige Bemerkungen:

10. Halten Sie eine Umstrukturierung des BMU nach Verursacher- bzw. Problembereichen und weg von der medialen bzw. sektoralen Struktur (bspw. nach Vorbild des Umweltbundesamtes) für notwendig bzw. geeignet? Welche weiteren Ansätze zur Umstrukturierung des BMU können Sie sich vorstellen?
11. Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in einem Vetorecht des Umweltministers im Kabinett?
12. Könnten Sie sich vorstellen, daß im Rahmen einer generellen Umstrukturierung der Bundesregierung der Umweltschutz langfristig wieder ins Bundesinnenministerium mit einem eigenen Staatssekretär eingegliedert wird? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie in dieser Lösung?
13. Welche Gründe sprechen für den Verbleib des BMU in Bonn nach dem Regierungsumzug nach Berlin? Wie wirken sich der Verbleib in Bonn bzw. die Aufteilung auf zwei Dienstsitze auf die tägliche Arbeit aus?
14. Welche Auswirkungen hatte der Regierungswechsel zu Rot-Grün auf die umweltpolitische Arbeit und Organisation?
15. Wäre es im Hinblick auf die o. g. Ziele der Umweltpolitik sinnvoller, die gesamte konkurrierende Gesetzgebungskompetenz läge beim Bund? Welche Vor- und Nachteile sehen Sie aus Sicht der Umweltpolitik bzw. der Bundesländer?
16. Wie könnte der umweltpolitische Einfluß der Europäischen Union zielgerichteter für die Arbeit des BMU genutzt werden? Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission?

Literaturverzeichnis

BAUER, E. (1999): Das Umweltministerium steht Kopf. In: SÄCHSISCHE ZEITUNG, 54. Jg., 13. August 1999, S. 2.

BINDER, M. (1996a): Die Operationalisierung umweltpolitischen Erfolgs: Probleme und Lösungsansätze. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 133-152.

BINDER, M. (1996b): Mögliche Erfolgsbedingungen der Schwefeldioxidminderung im internationalen Vergleich. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 152-202.

BMI (BUNDESMINISTERIUM DES INNEREN) (Hrsg.) (1971): Umweltprogramm der Bundesregierung. Bonn 1971, BT-Dr. VI/2710 vom 14.10.1971.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1995): Deregulierung der Rechtsvorschriften im Umweltschutz. In: Umwelt. Eine Information des Bundesumweltministeriums, 1995, Nr. 12, S. 441.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1997b): Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro (Dokumente). Agenda 21. Bonn 1997.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (1999): Organisationsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Stand: 17.12.1999. Bonn 1999.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (2000a): Organisation und Aufgaben. Online im Internet. <<http://www.bmu.de/aufgaben/organi.htm>> Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 13.45 Uhr.

BMU (BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT) (2000b): Bundesumweltminister Jürgen Trittin: Rat für nachhaltige Entwicklung zügig einsetzen (Pressemitteilung vom 23.02.2000). Online im Internet. <<http://www.bmu.de/presse/bmu/pm297.htm>> Stand 23.02.2000, Abfrage 05.04.2000, 12.40 Uhr.

BUCK, M./KRAEMER, R. A./WILKINSON, D. (1999): Der „Cardiff-Prozeß“ zur Integration von Umweltschutzbelangen in andere Sektorpolitiken. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 49. Jg., 1999, Heft B48, S. 12-20.

CARIUS, A/SANDHÖVEL, A. (1998): Umweltpolitikplanung auf nationaler und internationaler Ebene. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 48. Jg., 1998, Heft B50, S. 11-20.

CASPARI, S. (1995): Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft: Eine Analyse am Beispiel der Luftreinhaltepolitik. Baden-Baden 1995.

DECKER, F. (1994): Umweltschutz und Staatsversagen: Eine materielle Regierbarkeitsanalyse. Opladen 1994.

DETR (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS) (2000a): DETR Directorates, Government Offices and DETR Agencies. Online im Internet. <<http://www.detr.gov.uk/thisis/7.htm>> Stand 06.01.2000, Abfrage 05.04.2000, 12.40 Uhr.

DETR (DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, TRANSPORT AND THE REGIONS) (2000b): Greening Government. Online im Internet. <<http://www.environment.detr.gov.uk/greening/index.htm>> ff., Stand 29.03.2000, Abfrage 10.04.2000, 11.20 Uhr.

DROSDOWSKI, G. (Hrsg.) (1993): Duden, Band 12: Zitate und Aussprüche. Mannheim 1993.

ELLWEIN, T./HESSE, J. J. (1994): Der überforderte Staat. Baden-Baden, 1994.

ENQUETE-KOMMISSION „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des Deutschen Bundestages (Hrsg.) (1994): Die Industriegesellschaft gestalten: Perspektiven für einen nachhaltigen Umgang mit Stoff- und Materialströmen. Bonn 1994.

FRANKFURTER ALLGEMEINE (FAZ) (2000): Nordrhein-Westfalen bleibt rot-grün. In: FAZ, Donnerstag, 8. Juni 2000, Nr. 132/23 D, S. 1-3.

FÜRST, U. C. (1996): Umweltökonomik und deutsche Umweltpolitik: wirtschaftswissenschaftliche und politische Vorschläge zur Lösung von Umweltproblemen. Freiburg i. Br. 1996.

HARTKOPF, G./BOHNE, E. (1983): Umweltpolitik. Band 1: Grundlagen, Analysen und Perspektiven. Opladen 1983.

HESSE, J. J./ELLWEIN, T. (1992): Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. 7. Auflage, Opladen 1992.

HESELBERGER, D. (1995): Das Grundgesetz: Kommentar für die politische Bildung. 9., verbesserte Auflage, Bonn 1995.

JÄNICKE, M. (1986): Staatsversagen: Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München 1986.

JÄNICKE, M. (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), 13. Jg., 1990, Heft 3, S. 213-232.

JÄNICKE, M. (1996): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 9-28.

JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996.

JÄNICKE, M./CARIUS, A./JÖRGENS, H. (1997): Nationale Umweltpläne in ausgewählten Industrieländern. Berlin 1997.

JÄNICKE, M./MÖNCH, H./BINDER, M. (1996): Umweltindikatorenprofile im Industrieländervergleich: Wohlstandsniveau und Problemstruktur. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 113-132.

- JÖRGENS, H. (1996): Die Institutionalisierung von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 59-112.
- KANNING, J. (1998): Rationales Umweltrecht – Rationale Umweltpolitik: Konzepte, Kriterien und Grenzen rationaler Steuerung im Umweltschutz. Tagung im Zentrum für interdisziplinäre Forschung in Bielefeld am 14./15. Mai 1998. In: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), 9. Jg., 1998, Heft 6, S. 321-325.
- KERN, K./BRATZEL, S. (1996): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich: Zum Stand der Forschung. In: JÄNICKE, M. (Hrsg.) (1996): Umweltpolitik der Industrieländer: Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin 1996, S. 29-58.
- KRAACK, M./PEHLE, H./ZIMMERMANN-STEINHART, P. (1998): Europa auf dem Weg zur integrierten Umweltpolitik? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 48. Jg., 1998, Heft B 25-26, S. 26-33.
- LAUFER, H. (1995): Bundesrat. In: Andersen, U./Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 2., überarbeitete Auflage, Opladen 1995, S. 57-62.
- MALUNAT, B. M. (1994): Die Umweltpolitik der Bundesrepublik Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, 44. Jg., 1994, Heft B49, S. 3-12.
- MÜLLER, E. (1994): Das Bundesumweltministerium – „Randbereich“ der Bundesregierung? Organisationsreform mit dem Taschenrechner. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), 25. Jg., 1994, Heft 4, S. 611-619.
- MÜLLER, E. (1995): Innenwelt der Umweltpolitik: Sozial-liberale Umweltpolitik – (Ohn)macht durch Organisation?. 2. Auflage, Opladen 1995.
- NOHLEN, D. (1998): Inkrementalismus. In: NOHLEN, D. (Hrsg.) (1998): Lexikon der Politik. Band 7: Politische Begriffe. München 1998, S. 273-274.
- OECD (Hrsg.) (1998): Nachhaltige Entwicklung: Politikkonzepte der OECD für das 21. Jahrhundert. Paris 1998.
- OLSSON, M./PIECKENBROCK, D. (1996): Kompakt-Lexikon Umwelt- und Wirtschaftspolitik, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Bonn 1996.
- PEHLE, H. (1997): Institutionalisierung als Erfolgsbedingung? In: MEZ, L./WEIDNER, H. (Hrsg.) (1997): Umweltpolitik und Staatsversagen: Perspektiven und Grenzen der Umweltpolitikanalyse, Festschrift für Martin Jänicke zum 60. Geburtstag. Berlin 1997, S. 457-462.
- PEHLE, H. (1998): Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert?: Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik. Wiesbaden 1998.
- PRESSE- UND INFORMATIONSAMT DER BUNDESREGIERUNG (Hrsg.) (1986): Organisationserlaß des Bundeskanzlers. In: Bulletin Nr. 66 vom 11. Juni 1986, S. 560.
- PRVR (PROJEKTGRUPPE REGIERUNGS- UND VERWALTUNGSREFORM BEIM BUNDESMINISTER DES INNERN) (1969): Erster Bericht zur Reform der Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung. Bonn 1969.

RICKEN, C. (1995): Nationaler Politikstil, Netzwerkstrukturen sowie ökonomischer Entwicklungsstand als Determinanten einer effektiven Umweltpolitik – Ein empirischer Industrieländervergleich. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU), 18. Jg., 1995, Heft 4, S. 481-501.

RUDZIO, W. (1996): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 4., völlig überarbeitete Auflage, Opladen 1996.

RÜLING, A./VOLKERY, A. (1999a): Umweltplanung nach Rio: Niederlande, Österreich und Schweden im Vergleich. FFU-Report 99-1, Berlin 1999 [auch elektronisch veröffentlicht, <<http://www.fu-berlin.de/ffu/start.html>> (ff.), Stand o. A., Abfrage 11.02.2000, 12.15 Uhr].

RÜLING, A./VOLKERY, A. (1999b): Umweltplanung ante portas? In: Ökologisches Wirtschaften. 1999, Heft 3., S. 8-9.

SCHALTEGGER, S. u. a. (1996): Innovatives Management staatlicher Umweltpolitik: Das Konzept des New Public Environmental Management. Basel 1996.

SCHARPF, F. W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Förderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, 26. Jg., 1985, Heft 4, S. 323-356.

SCHOLZ, C. (1993): Organisatorische Effektivität und Effizienz. In: FRESE, E. (Hrsg.) (1993): Handwörterbuch der Organisation. 3., völlig neu gestaltete Auflage, Stuttgart 1993, Sp. 533-552.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994b): Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung (Kurzfassung Teil I). Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut94kf1.htm>> Stand o. A., Abfrage 05.04.2000, 13.47 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1994c): Umweltgutachten 1994: Für eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung. Bundestags-Drucksache 12/6995.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (1996): Umweltgutachten 1996: Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung (Kurzfassung, hrsg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit). Bonn 1996.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (2000a): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend (Vorwort). Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut00vw.htm>> Stand o. A., Abfrage 20.03.2000, 12.30 Uhr.

SRU (RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN) (2000b): Umweltgutachten 2000: Schritte ins nächste Jahrtausend (Kurzfassung). Online im Internet. <<http://www.umweltrat.de/gut00in.htm>> ff., Stand o. A., Abfrage 20.03.2000, 12.40 Uhr.

STURM, R. (1989): Haushaltspolitik in westlichen Demokratien. Ein Vergleich des haushaltspolitischen Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Kanada und den USA. Baden-Baden 1989.

TAUSCH, F. (1999): Sachsen droht Verlust von neun Milliarden. und Teure Trödelei. In: SÄCHSISCHE ZEITUNG, 54. Jg., 11. November 1999, S. 1 und 4.

- THIEL, E. (1997): Die Europäische Union, 5., völlig neu gestaltete Auflage, München 1997.
- UBA (UMWELTBUNDESAMT) (1999): Organisationsübersicht des Umweltbundesamtes. Stand: 02.08.1999. Berlin 1999 [auch elektronisch veröffentlicht, <<http://www.umweltbundesamt.de/uba-info/unten.htm>> (ff.), Stand 02.08.1999, Abfrage 07.03.2000, 19.45 Uhr].
- VORHOLZ, F./HOFFMANN, W. (2000): Was Siemens nützt, muss gut für China sein. Deutschland ermuntert China zum Einstieg in die Atomkraft. In: DIE ZEIT, 55. Jg., Nr. 12 vom 16. März 2000, S. 11.
- VOSS, G. (1990): Die veröffentlichte Umweltpolitik: Ein sozio-ökologisches Lehrstück. Köln 1990.
- WASCHKUHN, A. (1989): Institution. In: NOHLEN, D. (Hrsg.) (1989): Pipers Wörterbuch zur Politik. Band 1. München 1989, S. 376-377.
- WEIDNER, H. (1989): Die Umweltpolitik der konservativ-liberalen Regierung im Zeitraum 1983 bis 1988: Versuch einer politikwissenschaftlichen Bewertung. WZB Discussion Paper, FS II 89-304, Berlin 1989.
- WEIDNER, H. (1996): Basiselemente einer erfolgreichen Umweltpolitik: Eine Analyse und Evaluation der Instrumente der japanischen Umweltpolitik. Berlin 1996.
- WELTKOMMISSION FÜR UMWELT UND ENTWICKLUNG (1987): Our common future. Oxford 1987.
- WICKE, L. (1993): Umweltökonomie: eine praxisorientierte Einführung. 4., überarbeitete, erweiterte und aktualisierte Auflage, München 1993.
- WOLF-NIEDERMAIER, A. (1995): Umweltpolitik. In: WEIDENFELD, W./WESSELS, W. (Hrsg.) (1995): Europa von A-Z: Taschenbuch der europäischen Integration, 4., aktualisierte Auflage, Bonn 1995, S. 314-321.

